Ook voor herstel toeslagenschandaal is een Gideonsbende nodig

Wáár begin je met een column voor *ESB* over het toeslagenschandaal? Met de onrechtmatige fraudebeschuldigingen die tienduizenden in grote schulden en bittere armoede stortten? Met het wegkijken van beleidsmakers en politici die al jaren wisten dat het flink mis ging? Met een oplossing die 'ingewikkeld' is (lees: gemaakt wordt) waardoor die er tóch niet komt? Met het falende rechtssysteem dat mensen niet beschermde?



RENSKE LEIJTEN
Lid van de Tweede Kamer voor de Socialistische Partij van 2006 tot 2023 en auteur van "Leuker kunnen we het niet maken" over het toeslagenschandaal

Of met de inmiddels torenhoge kosten van een onrechtmatig werkende overheid? Want die zijn, voor wie het even gemist heeft, alleen in financiële zin al enorm. Het geraamde bedrag voor de hersteloperatie van het toeslagenschandaal – ik weiger het een affaire te noemen, dat is veel te gezellig en frivool – is inmiddels bijna VEERTIEN miljard (sorry dat mijn capslock blijft hangen). Bij iedere nieuwe begroting, bij iedere voorjaarsnota en bij iedere najaarsnota loopt de rekening verder op.

Dat de kosten van de hersteloperatie zo sterk de pan uit rijzen, is op zijn zachtst gezegd opvallend. Want wie het rapport *Blind voor mens en recht* van de Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening heeft gelezen, zal zich zeker herinneren dat financiële beleidskeuzes een rol speelden in de verharding van het fraudebeleid (Tweede Kamer, 2024). Met deze 'keuzes' worden de targets van de Belastingdienst op het vinden van fraude bedoeld. Voormalig minister Donner noemde dit in zijn rapport *Omzien in verwondering* in 2020 zelfs 'morele corruptie': "Men krijgt er institutioneel belang bij dat zoveel mogelijk uitkeringen of toeslagen worden gekort om geen tekorten op de begroting te krijgen, waarbij de zorgvuldige en evenwichtige behartiging van de toevertrouwde publieke belangen welhaast automatisch in de knel komt." (Commissie-Donner, 2020). Dat ze onrechtmatig te werk gingen, dat zag de dienst niet meer, of nam het voor lief. De telefoontjes van vermalen ouders met kinderen, die in totale wanhoop met de Belastingdienst belden, díé werden door een andere afdeling behandeld.

Sinds het blootleggen van het toeslagenschandaal lijken deze financiële overwegingen bij de overheid echter geen rol meer te spelen. Er wordt vooral gesproken over wie schuldig zou zijn en er wordt veel gereflecteerd. De Raad voor de Rechtspraak en de Raad van State analyseerden hun rol. En de Tweede Kamer heeft via een uitgebreide enquête aangetoond dat een combinatie van vele factoren ervoor gezorgd heeft dat het gebeurde – en ook, dat het vandaag opnieuw kan gebeuren (Tweede Kamer, 2020). Met dit themanummer draagt *ESB* bij aan reflectie, en al deze initiatieven zijn nuttig.

Het onrechtmatige fraudebeleid van de gehele Belastingdienst (nee, het was niet alleen de afdeling Toeslagen) heeft een exorbitant prijskaartje. De beleidskeuzes die ten grondslag liggen aan deze ondoelmatige en disproportionele hersteloperatie zijn daar absoluut debet aan. Er gaat onnodig veel geld naar de uitvoering, het advies en juridisch getouwtrek. Dit is natuurlijk onaanvaardbaar voor de gedupeerden die opnieuw in een bureaucratisch moeras gevangen komen te zitten, maar óók in economisch en bestuurlijk opzicht.

Al jaren ben ik op zoek naar het antwoord op de vraag waarom dit gebeurt. Waarom was het wél mogelijk om de te behalen targets met fraude-businesscases te berekenen en in de ramingen van het Centraal Planbureau te krijgen, maar kan dat niet met een *doelmatige* en *snelle* compensatie? Waar zijn de intelligente lezers van *ESB* en de knappe modelleurs van Financiën en het Planbureau gebleven?

Zoals het toeslagenschandaal vijf jaar geleden aan het licht kwam door een onorthodoxe manier van samenwerken van een advocaat met journalisten en Kamerleden in oppositie en coalitie, is er nu ook een Gideonsbende nodig. Van economen en ambtenaren, cijferaars en moralisten, van wie dan ook. Die met het adagium 'als je doet wat je deed, dan krijg je wat je had' samen een plan te maken hoe we niet alleen het onrechtmatige werken binnen overheidsdiensten uitbannen, maar ook een vorm van compensatie maken die snel, doeltreffend, rechtmatig en fors goedkoper is. Het is hoog tijd om het cynisch verspillen van geld – veertien miljard – te doorbreken! Wie doet er mee?

Literatuur

Commissie-Donner (2020) *Omzien in verwondering*. Eindadvies Adviescommissie uitvoering toeslagen, 12 maart.

Tweede Kamer (2020) *Toespraak Chris van Dam bij de presentatie van het verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*, 17 december. Te vinden op www.tweedekamer.nl.

Tweede Kamer (2024) *Blind voor mens en recht*. Rapport parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, 26 februari.



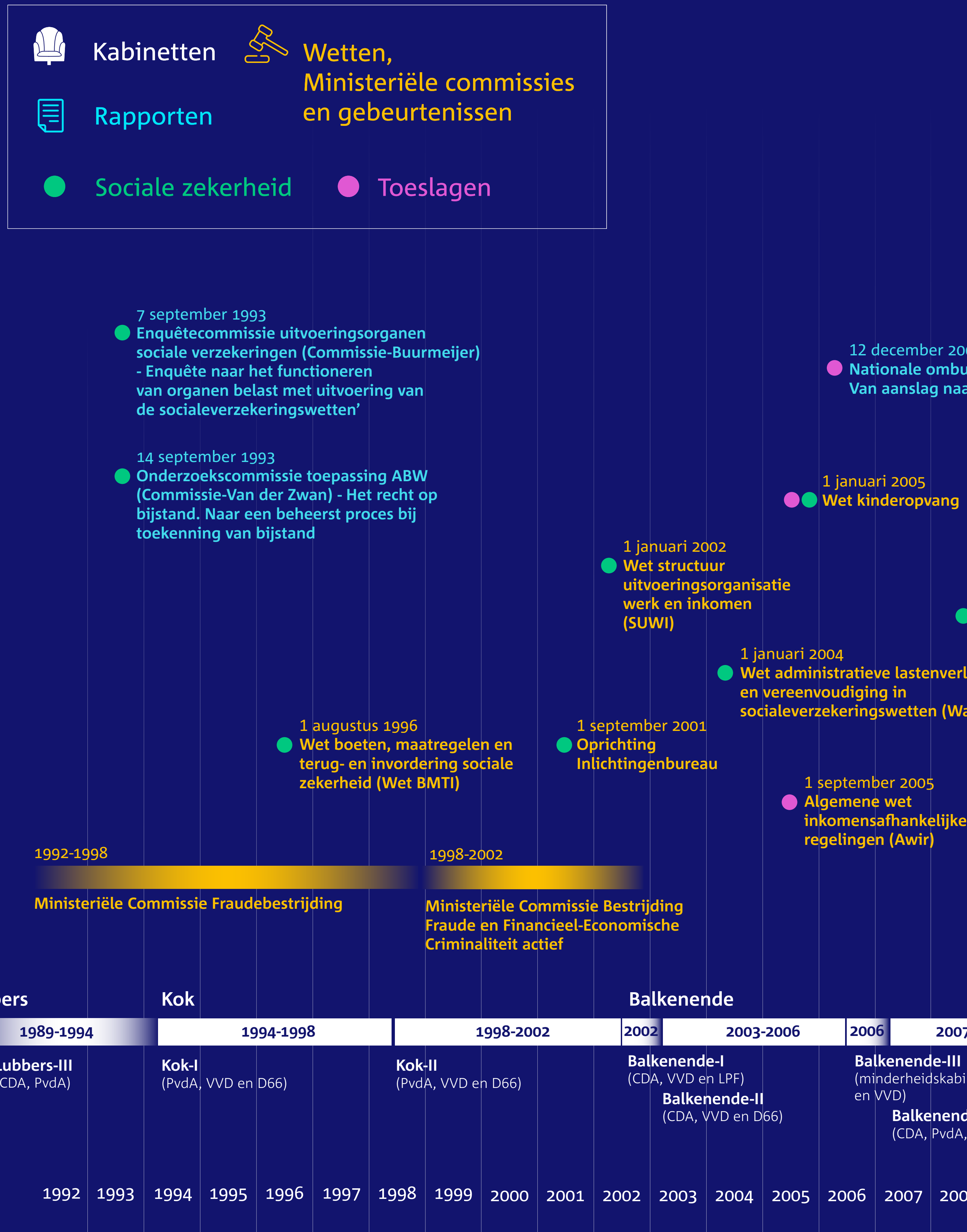
Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

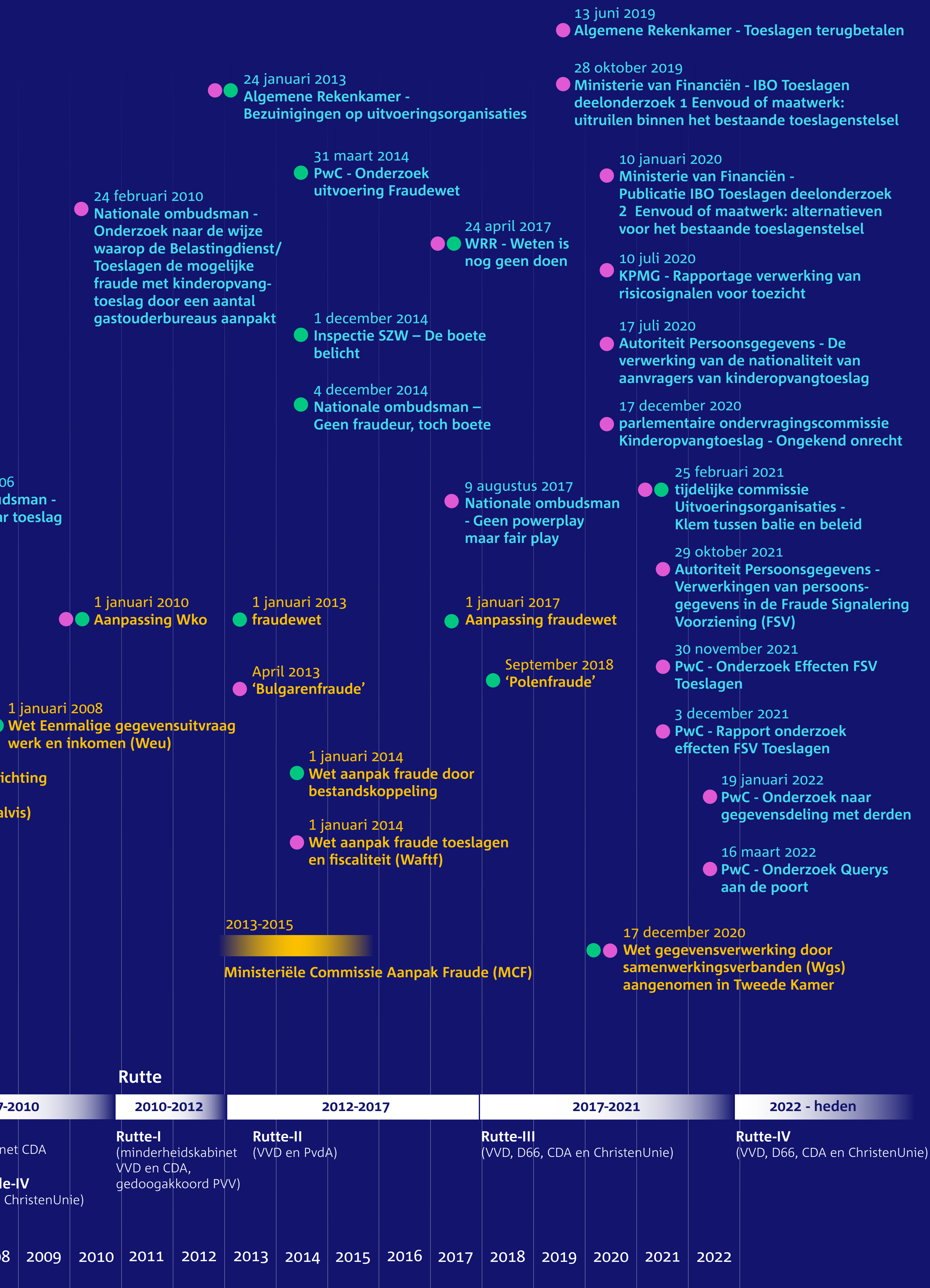
Blind voor mens en recht

Rapport parlementaire enquêtecommissie
Fraudebeleid en Dienstverlening

Tijdlijn

Belangrijke gebeurtenissen in het fraudebeleid in de sociale zekerheid en toeslagen in de afgelopen dertig jaar




13 juni 2019
Algemene Rekenkamer - Toeslagen terugbetalen
24 januari 2013
Algemene Rekenkamer -
Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties
28 oktober 2019
Ministerie van Financiën - IBO Toeslagen
deelonderzoek 1 Eenvoud of maatwerk:
uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel
31 maart 2014
PwC - Onderzoek
uitvoering Fraudewet
10 januari 2020
Ministerie van Financiën -
Publicatie IBO Toeslagen deelonderzoek
2 Eenvoud of maatwerk: alternatieven
voor het bestaande toeslagenstelsel
24 februari 2010
Nationale ombudsman -
Onderzoek naar de wijze
waarop de Belastingdienst/
Toeslagen de mogelijke
fraude met kinderopvang-
toeslag door een aantal
gastouderbureaus aanpakt
24 april 2017
WRR - Weten is
nog geen doen
10 juli 2020
KPMG - Rapportage verwerking van
risicosignalen voor toezicht
1 december 2014
Inspectie SZW – De boete
belicht
17 juli 2020
Autoriteit Persoonsgegevens - De
verwerking van de nationaliteit van
aanvragers van kinderopvangtoeslag
4 december 2014
Nationale ombudsman –
Geen fraudeur, toch boete
17 december 2020
parlementaire ondervragingscommissie
Kinderopvangtoeslag - Ongekend onrecht
06
dsman -
r toeslag
9 augustus 2017
Nationale ombudsman
- Geen powerplay
maar fair play
25 februari 2021
tijdelijke commissie
Uitvoeringsorganisaties -
Klem tussen balie en beleid
29 oktober 2021
Autoriteit Persoonsgegevens -
Verwerkingen van persoons-
gegevens in de Fraude Signalering
Voorziening (FSV)
1 januari 2010
Aanpassing Wko
1 januari 2013
fraudewet
1 januari 2017
Aanpassing fraudewet
April 2013
'Bulgarenfraude'
September 2018
'Polenfraude'
30 november 2021
PwC - Onderzoek Effecten FSV
Toeslagen
1 januari 2008
Wet Eenmalige gegevensuitvraag
werk en inkomen (Weu)
3 december 2021
PwC - Rapport onderzoek
effecten FSV Toeslagen
ichting
alvis)
1 januari 2014
Wet aanpak fraude door
bestandskoppeling
19 januari 2022
PwC - Onderzoek naar
gegevensdeling met derden
1 januari 2014
Wet aanpak fraude toeslagen
en fiscaliteit (Waftf)
16 maart 2022
PwC - Onderzoek Querys
aan de poort
2013-2015
Ministeriële Commissie Aanpak Fraude (MCF)
17 december 2020
Wet gegevensverwerking door
samenwerkingsverbanden (Wgs)
aangenomen in Tweede Kamer
Rutte
-2010
2010-2012
2012-2017
2017-2021
2022 - heden
net CDA
le-IV
ChristenUnie)
Rutte-I
(minderheidskabinet
VVD en CDA,
gedoogakkoord PVV)
Rutte-II
(VVD en PvdA)
Rutte-III
(VVD, D66, CDA en ChristenUnie)
Rutte-IV
(VVD, D66, CDA en ChristenUnie)
8
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022

Blind voor mens en recht



Inhoudsopgave



Samenvatting

Blind voor mens en recht

Met het rapport *Ongekend onrecht* van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag is duidelijk geworden *wat* er gebeurde bij het toeslagenschandaal. Maar de vraag *waarom* dit heeft kunnen gebeuren, was nog niet beantwoord. De Tweede Kamer heeft de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening opdracht gegeven om te onderzoeken hoe de overheid fraude bestrijdt en welke gevolgen dat heeft voor burgers en hierbij zowel het rapport van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag als het rapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties *Klem tussen balie en beleid* te betrekken.

De commissie concludeert dat in een verhard politiek en maatschappelijk klimaat de drie staatsmachten blind zijn geweest voor mens en recht. Hierdoor zijn levens van mensen vermorzeld. De commissie vindt het pijnlijk dat juist het systeem van sociale zekerheid en toeslagen, dat bedoeld is om mensen te ondersteunen, diezelfde mensen in de vernieling heeft geholpen. Het kabinet en het parlement hebben gefaald, de uitvoering heeft onrechtmatig gehandeld en de rechtspraak is tekortgeschoten in het bieden van bescherming aan mensen. Hierdoor zijn grondrechten van mensen geschonden en is de rechtsstaat terzijde geschoven. Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat hier verschillende patronen aan ten grondslag liggen, die tot op de dag van vandaag nog niet zijn doorbroken.

Verkeerde keuzes bij ontwerp, invoering, uitvoering en aanpassing van wet- en regelgeving hebben de basis gelegd voor veel ellende

Het kabinet heeft zoveel fouten en verkeerde keuzes gemaakt bij het ontwerpen, invoeren en uitvoeren van de wetten en systemen in de sociale zekerheid en toeslagen, dat hier de basis is gelegd voor veel ellende voor mensen. Sommige fouten zitten al bijna twintig jaar in wet- en regelgeving. Tot op de dag van vandaag faalt de wetgever in het oplossen van deze problemen.

Mensen die een foutje maakten, werden behandeld als ‘fraudeur’

De fouten en verkeerde keuzes in wet- en regelgeving leidden er onder meer toe dat het onderscheid tussen fraude – het opzettelijk onjuist gebruik maken van regelingen – en het maken van fouten is verdwenen. Mensen die een foutje maakten, kregen het stempel ‘fraudeur’. De combinatie van de verantwoordelijkheid die bij mensen is gelegd voor de juistheid van de gegevens waarop hun uitkering of toeslag werd gebaseerd, het grote risico op het maken van fouten hierbij, de potentieel hoge terugvorderingen bij onterecht verstrekte uitkeringen en toeslagen, én de zwaardere boetes die werden opgelegd bij fouten/fraude, heeft ertoe geleid dat juist de mensen die de overheid het hardst nodig hadden, het hardst zijn geraakt.

Gedupeerde:

Ik heb echt serieus last van deze periode gehad, vanwege het feit dat ik in een vervelende arbeidssituatie zat, en vooral omdat ik daarna als een fraudeur ben weggezet, terwijl ik dat, in mijn ogen, aantoonbaar niet was. Gelukkig heeft de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep dit ook aangetoond, maar ik schaamde mij voor de situatie waarin ik zat, de meeste mensen in mijn omgeving weten dit ook niet, en nog steeds niet.

Staatsmachten zijn ernstig en langdurig tekortgeschoten in het bieden van rechtsbescherming

Mensen konden voor de bescherming van hun rechten niet rekenen op de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. De mogelijkheden voor mensen om hun recht te halen, werden door de wetgever beperkt. De uitvoerende macht heeft te weinig oog gehad voor de gevolgen van zijn besluiten voor mensen. Vervolgens heeft de bestuursrechtspraak de schrijnende gevallen die hieruit volgden, genegeerd. Dit terwijl ze hiervan wel op de hoogte was. De commissie rekent het alle staatsmachten zwaar aan dat zij hebben gefaald in het bieden van rechtsbescherming.

Grondrechten op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en gelijke behandeling zijn geschonden bij het gebruik van gegevens voor fraudebestrijding

De informatisering en digitalisering heeft de overheid nieuwe mogelijkheden voor toezicht en fraudebestrijding geboden. Dit bracht een groeiende vraag naar data met zich mee. Door structurele tekortkomingen in de uitvoeringspraktijk van risicogericht toezicht in de sociale zekerheid en toeslagen zijn bepaalde groepen mensen vaker in beeld gekomen als mogelijke fraudeurs. Daarbij zijn de grondrechten op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en gelijke behandeling geschonden. Wettelijke kaders werden in de praktijk niet nageleefd en waarborgen werden niet toegepast. De overheid is blind geweest voor het feit dat achter elk (persoons)gegeven een mens schuilgaat en dat de waarborgen voor het uitwisselen, gebruiken en koppelen van gegevens daarmee ook waarborgen voor mensen zijn.

Politiek heeft financiële keuzes gemaakt zonder oog voor de gevolgen voor mensen

Ondoordachte bezuinigingen, dwingende financiële kaders en perverse prikkels hebben geleid tot een verharding van het fraudebeleid. Uitvoeringsorganisaties hebben door de jaren heen fors moeten bezuinigen, omdat de politiek dacht dat dit pijnloos kon. De politiek heeft geen duidelijke keuzes gemaakt over de invulling van de bezuinigingen en dit overgelaten aan de uitvoeringsorganisaties. Dat resulteerde onder meer in een verlies van de kwaliteit van de dienstverlening. Daarnaast leidden de bezuinigingen tot zogenoemde businesscases in de uitvoering. De opbrengsten van onterecht uitgekeerde uitkeringen of toeslagen waren aanleiding om op zoek te gaan naar extra fraudegevallen, ook als die er niet waren. Door deze financiële dominantie in de besluitvorming zijn mensen in de praktijk nog harder geraakt.

Kamerleden hebben actief bijgedragen aan een hard fraudebeleid en ellende voor mensen niet weten te voorkomen

Het parlement heeft in meerderheid gefaald in haar wetgevende en controlerende taak en is hiermee medeverantwoordelijk voor de basis van de ellende voor mensen. Kamerleden hebben een zware verantwoordelijkheid als het gaat om het goedkeuren van wetten. Wetgeving in Nederland kan niet ontstaan zonder instemming van een meerderheid in het parlement. De Tweede Kamer heeft ingestemd met kwalitatief slechte wetten en vervolgens verzaakt ontwerpfouten in de wetten te herstellen. Ook hebben Kamerleden en journalisten een aanjagende rol gespeeld in de verharding van het fraudebeleid. In het samenspel van politiek en media overheersten enkelvoudige beelden, waardoor de werkelijkheid geweld is aangedaan.

> *Gedupeerde:*
>
> *Laten we als maatschappij, waar ook de politiek onder valt, dus ook de Tweede Kamer en de Eerste Kamer, weer verantwoordelijkheid nemen voor elkaar.*

Het kan morgen weer gebeuren

De conclusies van de commissie bieden verklaringen voor wat er is gebeurd. De patronen die hieraan ten grondslag liggen, zijn nog steeds aanwezig. Zonder de juiste maatregelen, veranderingen en waarborgen kan een volgend schandaal zomaar weer gebeuren. De blindheid van de overheid voor mens en recht is niet weg. De commissie doet daarom een aantal aanbevelingen om deze patronen te doorbreken en te voorkomen dat opnieuw mensen worden vermorzeld.

Bij alle staatsmachten en in alle lagen van de overheid moet oog zijn voor de belangen van mensen, opdat zij te allen tijde kunnen rekenen op een rechtvaardige behandeling. Dat begint bij een sterkere rechtsstaat waarin grondrechten gerespecteerd worden. Daarnaast moet de overheid weer oog krijgen voor mensen en ervoor zorgen dat mensen nooit meer onevenredig hard kunnen worden geraakt. Het betekent ook dat mensen in contact kunnen komen met de overheid. Dat betekent een aanpassing in de uitvoering van de sociale zekerheid en toeslagen, waardoor fouten van mensen niet meer worden behandeld als fraude. Begrippen moeten eenduidig worden gedefinieerd en geharmoniseerd binnen het gehele socialezekerheidsstelsel, zodat geen misverstand kan bestaan over de uitleg en betekenis daarvan. En dat vraagt om laagdrempelige toegang tot juridische bijstand voor mensen die het niet eens zijn met een beslissing van de overheid. Op Kamerleden rust de zware verantwoordelijkheid om hun wetgevende en controlerende rol goed en gedegen in te vullen. De commissie roept de Tweede Kamer op om het rapport van de commissie, en de aanbevelingen in het bijzonder, serieus op te pakken.



Voorwoord

Waarom ik? Waarom moest de overheid uitgerekend mij hebben, waarom werd ik als fraudeur bestempeld? Waarom had ik geen eerlijke kans? Dat zijn vragen die gedupeerden van het toeslagenschandaal in gesprekken met de enquêtecommissie opwierpen. Ze wilden antwoorden, die zij tot op heden niet kregen.

Na het rapport *Ongekend onrecht* van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) besloot de Tweede Kamer tot het instellen van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD). Dat er ongekend onrecht had plaatsgevonden en mensen zwaar gedupeerd zijn, was duidelijk. Er is onderzoek gedaan naar *wat* er precies is gebeurd. Maar hoe kon dit gebeuren, welke verklaringen zijn hiervoor te geven, hoe heeft het fraudebeleid van de overheid zich de afgelopen dertig jaar ontwikkeld? Wat was de rol van de Tweede Kamer en de media hierbij? Deze enquête gaat over *waarom* dit heeft kunnen gebeuren.

De enquêtecommissie heeft gedurende het onderzoek steeds de mensen voor ogen gehad om wie dit ging. Gedupeerden van het toeslagenschandaal. Maar ook mensen die een socialezekerheidsuitkering hadden en hard zijn aangepakt omdat ze een foutje maakten. Mensen die geen fraudeur waren, maar wel als zodanig zijn behandeld. Dit heeft hun vertrouwen in de overheid zwaar, in sommige gevallen onherstelbaar, beschadigd. Het zo grof schenden van de menselijke waardigheid van individuen was ook onze drijfveer om deel te nemen aan dit onderzoek. Dat schreeuwt om verklaringen.

Het vertrouwen in de overheid en de democratische rechtsstaat kan ook deze commissie niet voor iedereen herstellen. Verwoeste levens kun je niet repareren, een ontnomen zorgeloze jeugd is niet terug te geven. Evenmin kan deze commissie exacte antwoorden geven op alle vragen van individuen waarom nou juist zij in die concrete gevallen zo hard zijn aangepakt. De commissie heeft wel verklaringen kunnen vinden hoe dertig jaar fraudebeleid kon ontaarden in een nietsontziende jacht op mensen die toeslagen en uitkeringen ontvingen. Die leest u in dit rapport. Ook wordt in het rapport beschreven dat grondrechten zijn geschonden en dat de bescherming van de rechtsstaat er feitelijk voor deze mensen niet was. De belangrijkste conclusie is dat de overheid blind is geweest voor mens en recht. Blind voor de gevolgen voor de mensen om wie dit ging. Blind voor de rechten van deze mensen. Blind voor het eigen falen waardoor dit jaren heeft kunnen voortduren. Blind voor de signalen die werden afgegeven. Van binnenuit en van buitenaf. Alle staatsmachten zijn blind geweest voor mens en recht.

Hoe kon dit gebeuren, we leven toch in een fatsoenlijke rechtsstaat waarin we grondrechten hebben? De staatsmachten houden elkaar toch ook in evenwicht en zaken die fout gaan worden toch gecorrigeerd in ons stelsel? Hoe kon dit dan toch zo gruwelijk mis gaan? Ons onderzoek leidt uiteindelijk tot harde conclusies. De gevolgen voor de mensen om wie het ging, de toeslag- en uitkeringsontvangers, stonden niet centraal. Steeds waren er andere zaken belangrijker, zoals organisatorische belangen van de uitvoeringsorganisatie, financiële belangen van ministeries of politieke belangen van Kamerleden en politieke partijen. De afstand tussen de beleidsmakers en de mensen die vermorzeld zijn, is groot.

De commissie is vooral op zoek geweest naar de waarom-vraag, hoe kon dit gebeuren. In mindere mate is de schuld-vraag, wie hier verantwoordelijk voor was, aanwezig geweest.

Toch wil de commissie er op wijzen dat de opeenstapeling van gebeurtenissen geen natuurverschijnsel was. Alle gebeurtenissen zijn uiteindelijk een gevolg van keuzes, besluiten, handelen, nalaten of wegkijken van individuen. Dat betekent ook dat het anders had kunnen gaan. In sommige gevallen ís het ook anders gegaan, doordat moedige mensen op het juiste moment hun nek uitstaken, voor individuen in de bres sprongen en/of maatschappelijk relevante onthullingen deden. Ook al werken mensen in een bepaald systeem of organisatie waarin de dingen onvermijdelijk lijken te gaan zoals ze nu eenmaal gaan, ook, of juist dan, kunnen mensen het verschil maken.

Wat bij de commissie wringt is dat er relatief veel beleidsinzet en aandacht is geweest voor fraudebestrijding op een terrein waar het juist mensen betreft die de overheid het hardste nodig hebben. Juist in de sociale zekerheid en bij toeslagen is men doorgeslagen, waarbij de mensen om wie het ging uit het oog zijn verloren. Het is de commissie niet gebleken dat een dergelijke aanpak met zulke gevolgen ook plaats heeft gevonden bij andere vormen van fraude. Het doet pijn te moeten constateren dat juist de mensen die afhankelijk zijn van toeslagen en uitkeringen, de mensen die de overheid zou moeten beschermen, het hardst zijn getroffen.

Het leed van mensen die ten onrechte als fraudeur zijn bestempeld, heeft de commissie geraakt. De rechtsstaat was er niet voor hen. Bestaanszekerheid is voor hen een loze term gebleken. Hun rechtsbescherming bestond niet. Terwijl het fraudebeleid door politieke keuzes strenger en harder werd gemaakt, werden de mogelijkheden voor mensen om hun recht te halen ingeperkt.

De rechtsstaat is geen abstract begrip. De essentie is dat de overheid zich aan de wet moet houden, grondrechten en algemene beginselen van behoorlijk bestuur moet respecteren en mensen een eerlijke behandeling moet geven. Daarbij moeten zij zich kunnen beroepen op de wetten en regels die hen bescherming bieden, zodat mensen hun recht kunnen halen. Aan die randvoorwaarden is niet voldaan. Daarmee is de overheid door de ondergrens van de rechtsstaat gezakt. Blind voor mens en recht.

Een enquêtecommissie is nergens zonder staf. We zijn op een geweldige manier bijgestaan door: Erwin Sjerp, Laura Middelhoven, Marieke Harpe, Jochem Terwindt, Mirjan Bouwman, Esther Abma-Mom, Eva Witzke, Willemijn Bernard-Kesting, Joyce Garib, Inez de Vries, Janne Heederik, Vanja Ljujić, Robin Risselada, Anne Drijvers, Kirsten Mastwijk, Sonja Avontuur, Leonie van Grootel, Jorg Heemskerk, Sander Bot, Rob de Bakker, Ilse Zeemeijer, Tijs Manten, Claire Hulsman en Sybren Deuzeman. Ongelofelijk veel dank aan hen, voor alle noeste arbeid.

Een speciaal woord van dank aan de Kamerbodes Martin Jongejan, Richard Sa, Marcel Twickler en Roberto Raymi Belleza. Zij waren onze onmisbare ondersteuning tijdens vergaderingen, besloten voorgesprekken en openbare verhoren.

Ook willen wij van de gelegenheid gebruik maken om de leden van de klankbordgroep heel hartelijk te bedanken voor hun kritische commentaren en denkkracht. Dat heeft het onderzoek nog verder verbeterd. De klankbordgroep bestond uit: Ymre Schuurmans, Tamar de Waal, Nathalie Smuha, Gijsbert Vonk, Mirko Noordegraaf en Arjan Widlak.

De verkiezingen in november 2023 kwamen voor de enquêtecommissie op een moment dat we al vergevorderd waren met ons onderzoek. Helaas zijn vijf leden niet teruggekeerd in de Tweede Kamer, waardoor zij de allerlaatste fase hebben moeten missen en het onderzoek niet af hebben kunnen maken. Toch voelt dit eindrapport als een teamproduct van acht (voormalig) Kamerleden. Heel veel dank aan Farid Azarkan, Sylvana Simons, Evert Jan Slootweg, Lammert van Raan en in het bijzonder veel dank aan onze voormalig voorzitter Salima Belhaj.

Ten slotte een groot woord van dank aan alle mensen die vanuit hun eigen ervaringen met de commissie hebben willen spreken. Wat ons daar het meest bij opviel, was dat eigenlijk niemand daar zat met de verwachting, of wens, om de eigen situatie te verbeteren. Maar juist vanuit de motivatie om de toekomst voor alle andere mensen beter te maken, zodat niemand ooit nog hoeft mee te maken wat zij zelf hebben meegemaakt.

Het meest indringende is misschien nog wel het volgende. Het toeslagenschandaal lijkt een unieke gebeurtenis waaruit reeds lessen zijn getrokken en daarom nooit meer zal plaatsvinden. De commissie komt echter tot de conclusie dat dit schandaal, zonder de juiste maatregelen, veranderingen en waarborgen, morgen weer kan gebeuren. De blindheid van de overheid voor mensen en hun rechten is niet weg. Er zijn onvoldoende waarborgen om een nieuw grondrechtenschandaal uit te sluiten. Tenzij we onze rechtsstaat versterken, de menselijke waardigheid en grondrechten van mensen respecteren, en alles op alles zetten om het opnieuw vermorzelen van mens en recht te voorkomen. Niet langer blind voor mens en recht. Onze aanbevelingen strekken daartoe. Met dit rapport, en de aanbevelingen in het bijzonder, ligt er een zware verantwoordelijkheid bij de Tweede Kamer om hier serieus mee aan de slag te gaan, zodat een nieuw grondrechtenschandaal wordt voorkomen.

Michiel van Nispen (voorzitter)
Thierry Aartsen
Senna Maatoug


Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL


Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Onze bewustwording is vernietigd

Het is niet oké om als fraudeur bestempeld te worden!
Het is niet oké om in armoede te leven!
Het is niet oké om geen geld te hebben!
Het is niet oké om geen verjaardagen, Suikerfeest en vele andere
heilige feestdagen te vieren!
Het is niet oké om geen geboorte mee te maken of afscheid van
je dierbaren te mogen nemen!
Het is niet oké als een vreemde je huis binnenkomt en prijzen op
je bezittingen zet!
Het is niet oké om naar school te lopen!
Het is niet oké als je uit de auto van je moeder wordt gezet en
dat je naar huis mag lopen!
Het is niet oké dat je moeder werkt en blijft werken zonder vooruitzicht!
Het is niet oké om zwijggeld te krijgen!
Het is niet oké dat de slager zijn eigen vlees keurt!
Het is niet oké dat mensen met een bepaalde functie niet
veroordeeld worden voor hun misdaden!
Het is niet oké dat wij moeten bewijzen dat wij slachtoffers zijn!
Het is niet oké om alles maar te accepteren!
Het is niet oké om stil te blijven!
Het is niet oké! Het zal nooit oké zijn om gediscrimineerd te worden
of racistisch veroordeeld te worden door de Staat die ons hoort te beschermen!
Het is niet oké dat ze zwijggeld geven om hun gemoedsrust te kopen!
Het is pas oké als er aan mij wordt gevraagd hoe ik me voel!
Het is pas oké, een fijne plek te hebben om elkaar te ontmoeten
in mijn eigen woonplaats of de plaats waar het allemaal is begonnen.
Het is oké om mij safe te voelen, samen met mijn medemens.
Het is niet oké om alles maar te accepteren!
Het is niet oké om stil te blijven ik heb ook een stem! Wij allemaal.
Het is pas oké als ik zelf mag beslissen over mijn leven!!!
OKE!!

Milton Moreira Moreno



Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Waarom voert de Tweede Kamer een parlementaire enquête uit naar aanleiding van het toeslagenschandaal? Er zijn hierover immers al verschillende onderzoeken verschenen. Steeds beter is er zicht op *wat* zich heeft afgespeeld bij de Kinderopvangtoeslag. Maar de vraag *waarom* dit heeft kunnen gebeuren, is nog niet beantwoord. Daarom heeft de Tweede Kamer opdracht gegeven voor deze enquête.

De Tweede Kamer heeft al eerder twee onderzoeken uitgevoerd die raken aan het onderwerp van deze enquête: de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag heeft onderzoek gedaan naar de problemen rond de fraudeaanpak bij de kinderopvangtoeslag, en de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties heeft onderzoek gedaan naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties en het verlies van de menselijke maat daarbij.

Bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag zijn de grondbeginselen van de rechtsstaat geschonden, zo constateerde de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag eind 2020 in het rapport *Ongekend onrecht*.[1] Dit verwijt trof niet alleen de Belastingdienst als uitvoeringsorganisatie, maar ook de wetgever en de rechtspraak. Ouders die gebruik maakten van kinderopvangtoeslag en een fout maakten bij hun aanvraag, zijn ten onrechte aangemerkt als fraudeur en hadden geen schijn van kans hun recht te halen. De gevolgen waren in veel gevallen schrijnend. Het eindverslag leidde op 15 januari 2021 tot het aftreden van het kabinet-Rutte III.

Ook in het contact met andere uitvoeringsorganisaties dan de Belastingdienst zijn mensen in de afgelopen jaren in serieuze problemen geraakt. De tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties concludeerde in februari 2021 in het rapport *Klem tussen balie en beleid* dat burgers te vaak in de problemen raken door missers bij de uitvoering van wetten en regels.[2] Volgens de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties is de menselijke maat door de overheid uit het oog verloren, onder andere doordat deze in een spagaat zit tussen dienstverlening aan de burger en fraudebestrijding.

Door het werk van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag is een aantal vragen over het ontstaan en verloop van het toeslagenschandaal beantwoord. De tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties schetste de bredere context rondom de oorzaken van problemen bij de uitvoering, onder andere door naast uitvoeringsorganisaties ook de Tweede Kamer en departementen te betrekken in het onderzoek.

Maar er kwamen ook vragen niet aan de orde. Daar waar de ondervragingscommissie nader is ingegaan op *wat* er is gebeurd, bleef de vraag *waarom* het is gebeurd, onbeantwoord. Op 8 juli 2021 heeft de Tweede Kamer daarom de tijdelijke commissie Fraudebeleid en Dienstverlening ingesteld. Deze had als taak voorstellen te doen voor de opzet van een parlementaire enquête over fraudebestrijding en handhaving, informatie-uitwisseling en dienstverlening bij uitvoeringsorganisaties.

1 Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 2.
2 Kamerstuk II 2020/21, 35387, nr. 2.

Onderzoeksopdracht
Op 27 januari 2022 heeft de tijdelijke commissie Fraudebeleid en Dienstverlening de onderzoeksopdracht voor de parlementaire enquête aan de Tweede Kamer aangeboden (zie bijlage A).[3] Deze onderzoeksopdracht is op 1 februari 2022 door de Kamer aangenomen. Op 3 februari 2022 is de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (hierna: de commissie) geïnstalleerd.

Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen
In de onderzoeksopdracht is het hoofddoel van de enquête geformuleerd als ‘waarheidsvinding om lessen te trekken voor de toekomst’. Dit hoofddoel is als volgt gepreciseerd:

Doel van de enquête is tot inzicht en oordeelsvorming te komen aangaande de wijze waarop de overheid fraude bestrijdt en daarbij tekort is geschoten in de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers door het proces van de totstandkoming en uitvoering van fraudebeleid bloot te leggen, in het bijzonder de rol van de Tweede Kamer, het gebruik van (discriminerende) risicoprofielen en de informatie-uitwisseling, teneinde lessen te trekken opdat iedereen kan vertrouwen op een rechtvaardige behandeling door de overheid.

Op basis van de doelstelling is de centrale probleemstelling als volgt geformuleerd:

Hoe kan worden verklaard dat de wijze waarop de overheid fraude bestrijdt, heeft geleid tot tekortschietende dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers? Welke rol hadden betrokken actoren bij de totstandkoming en uitvoering van dit fraudebeleid en welke lessen kunnen worden getrokken, opdat iedereen kan vertrouwen op een rechtvaardige behandeling door de overheid?

De centrale probleemstelling valt uiteen in de volgde onderzoeksvragen:

Contextanalyse
1. Hoe zag het discours rondom fraude er de afgelopen dertig jaar uit en welke invloed heeft dat gehad op fraudebeleid in de afgelopen dertig jaar?
2. Welk fraudebeleid is daaruit voortgevloeid en hoe heeft zich dat vertaald in wet- en regelgeving, welke ambtelijke en politieke keuzes zijn daarbij gemaakt en waarom? Welke adviezen/rapporten speelden daarbij wel of geen rol, en waarom?
3. Welke rol heeft New Public Management en de toenemende mogelijkheden van ICT-toepassingen hierbij gespeeld?
4. In hoeverre was bij het opstellen van dit fraudebeleid oog voor de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers?
5. Op welke wijze heeft de Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer) haar rol in deze context ingevuld?

3 Kamerstuk II 2022/23, 35867, nr. 2.

Verdiepingsonderzoek

6. Hoe hebben (samenwerkingsverbanden van) uitvoeringsorganisaties fraudebeleid, de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers vormgegeven, welke keuzes en financiële overwegingen zijn daarbij gemaakt en waarom? Welke ontwikkeling is daarin te zien? Wat waren de gevolgen hiervan voor die burgers?
7. Welke rol speelden de toepassing van risicoprofielen en ICT-toepassingen in fraudebeleid? Hoe effectief is die toepassing geweest, wat waren ongewenste effecten en in hoeverre was daarbij sprake van discriminatie?
8. Welke actoren waren betrokken bij de ontwikkeling van risicoprofielen en ICT-toepassingen in fraudebeleid en welke rol speelden zij?
9. Welke informatie in het kader van de uitvoering van fraudebeleid is tussen uitvoeringsorganisaties onderling en tussen uitvoeringsorganisaties en derde partijen (zoals het Inlichtingenbureau) uitgewisseld? Welke keuzes zijn daarbij gemaakt en waarom?
10. Welke informatie over fraudebeleid is er uitgewisseld tussen uitvoeringsorganisaties onderling, uitvoeringsorganisaties en ministeries, ministeries onderling en tussen ministeries en Staten-Generaal? Welke keuzes zijn daarbij gemaakt en waarom?

Verklarende analyse

11. Welke rapporten zijn uitgebracht en welke aanbevelingen zijn gedaan in het kader van de uitvoering van fraudebeleid, dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers, wat is daarmee gedaan en waarom?
12. Hoe kan worden verklaard dat de overheid tekort is geschoten in de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers bij fraudebeleid?

Afbakening onderzoek

De commissie heeft het onderzoek als volgt afgebakend:

- Het onderzoek omvat het fraudebeleid in de sociale zekerheid en toeslagen in Nederland. Andere sectoren of het buitenland vallen buiten de scope van dit onderzoek.
- Onder het begrip fraudebeleid valt niet alleen de wijze waarop fraudebestrijding, handhaving (inclusief preventie) en het toezicht daarop zijn vormgegeven, maar ook fraudeaanpak in de praktijk. Daarnaast gaat het ook om rechtmatigheids- en administratieve controles die niet specifiek vallen onder fraudebeleid, maar uiteindelijk wel kunnen leiden tot het stempel fraudeur.
- Bij dienstverlening gaat het om de wijze waarop in de uitvoering van het fraudebeleid de dienstverlening aan de burgers is vormgegeven. In de praktijk betreft dit bijvoorbeeld het helpen van burgers bij een juiste aanvraag.
- De contextanalyse richt zich op de afgelopen 30 jaar: van 1990 tot de presentatie van het rapport van de TCU op 25 februari 2021.
- Het verdiepingsonderzoek is uitgevoerd bij twee uitvoeringsorganisaties: de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst en het UWV. Startpunt van het onderzoek bij de Dienst Toeslagen vormt het moment waarop de Belastingdienst in 2005 toeslagen aan burgers

uit ging keren.[4] Bij het UWV is het startpunt het ontstaan van het UWV in 2002. Eindpunt voor het onderzoek naar beide organisaties is de publicatie van het rapport van de TCU op 25 februari 2021.
- De commissie heeft geen onderzoek gedaan naar het fraudebeleid binnen gemeenten of andere uitvoeringsorganisaties. Wel heeft de commissie wetgeving in de sociale zekerheid onderzocht die ook van kracht is voor gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties.
- De compensatie van individuele burgers als gevolg van de hersteloperatie kinderopvangtoeslag maakt geen onderdeel uit van het onderzoek. Die operatie is onderdeel van het lopende dossier dat door de vaste Kamercommissie voor Financiën wordt behandeld.

1.2 Onderzoeksaanpak

Contextanalyse
De commissie heeft de Vrije Universiteit Amsterdam (VU) gevraagd de eerste vijf onderzoeksvragen die vallen onder de contextanalyse te onderzoeken. De contextanalyse van de VU met als titel *Tussen Ambitie en Uitvoering* is als bijlage bij dit rapport gepubliceerd.[5]

In de contextanalyse staat de ontwikkeling van het discours in de maatschappij (onder meer in de wetenschap, media, politiek, en dergelijken) rondom het fraudebeleid op het terrein van de sociale zekerheid en toeslagen in de afgelopen 30 jaar centraal. Ook de rol van diverse actoren wordt beschreven, inclusief de rol van het parlement. Dit deel van het onderzoek heeft de commissie uitbesteed. Het betreft hier immers ook onderzoek naar Kamerleden die actieve actoren zijn geweest in het discours. Daar waar de commissie onderdelen uit het VU-rapport onderschrijft of relevant acht, zijn deze overgenomen in dit rapport. De bevindingen en conclusies van de VU vormen niet automatisch de bevindingen en conclusies van de commissie, en blijven voor rekening van de onderzoekers van de VU.

Op basis van openbare bronnen heeft de VU het maatschappelijke en politieke discours en de totstandkoming van de belangrijkste wetgeving geanalyseerd. Hiermee wordt duidelijk in welke context de verschillende politieke keuzes tot stand zijn gekomen, tot welk beleid dit heeft geleid en welke gevolgen dit uiteindelijk heeft gehad.

De VU heeft op het vlak van wetgeving en beleid vier zogenoemde kernthema’s nader onderzocht:

1. Professionalisering en disciplinering van de uitvoering van de sociale zekerheid
   Hierbij heeft de VU gekeken naar de totstandkoming van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI), waarin de uitvoering van de sociale zekerheid is aangepast. Dat heeft geleid tot een meer professionele, maar soms ook meer

4 In 2005 had het de naam Belastingdienst/Toeslagen. Later werd het Directie Toeslagen als onderdeel van de Belastingdienst en sinds 1 januari 2021 is het losgekoppeld van de Belastingdienst en heet het Dienst Toeslagen. Voor het duidelijke onderscheid met het DG Belastingdienst wordt in dit rapport steevast Dienst Toeslagen gehanteerd.
5 Van Atteveldt et al. (2024).

dwingende uitvoering. In dat kader heeft de VU ook gekeken naar de rol van New Public Management (NPM) en ICT.

2. Bijzondere systematiek en uitvoering van de toeslagen
   Voor de verschillende toeslagen is in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Wet kinderopvang (Wko) gekozen om in de uitvoering af te wijken van de overige aspecten van de sociale zekerheid. De uitvoering van toeslagen werd belegd bij de Belastingdienst en er werd gewerkt met een systeem van voorschotten.

3. Strengere sancties voor uitkeringsgerechtigden
   In de afgelopen 30 jaar zijn in verschillende wetten steeds strengere sancties vastgesteld voor overtredingen van de inlichtingenplicht. Deze plicht houdt in dat een uitkeringsgerechtigde de uitvoeringsorganisatie alle informatie verschaft die van belang kan zijn voor het recht op een uitkering.

4. Dienstverlening en rechtsbescherming
   De eerste drie kernthema's hebben volgens de VU grote gevolgen gehad voor de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden. Daarnaast constateert de VU dat rechtsbescherming steeds belangrijker wordt naarmate sancties strenger worden en vooral als er boetes of forse terugvorderingen opgelegd worden, naast het stopzetten van een uitkering.

Deze vier kernthema's heeft de commissie betrokken bij haar analyses.

Verdiepingsonderzoek
In aanvulling op het onderzoek van de VU, dat gestoeld is op openbare informatie, heeft de commissie voor haar verdiepingsonderzoek vertrouwelijke informatie gevorderd bij diverse actoren. Specifiek bij de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst en het UWV heeft de commissie informatie gevorderd over de uitvoering van het fraudebeleid in de praktijk.[6] De gevorderde informatie, denk aan interne adviesnota's, verslagen van overleggen en e-mails, heeft de commissie nader inzicht opgeleverd dat is verwerkt in de verschillende hoofdstukken van dit rapport (zie hoofdstukken 4 tot en met 9).

In de loop van haar onderzoek is de commissie een aantal wetten tegenkomen die in het fraudebeleid een belangrijke rol hebben gespeeld. De commissie heeft niet de volledige wetgevingstrajecten gereconstrueerd, maar in het verdiepingsonderzoek de focus gelegd op specifieke problemen en/of gebeurtenissen rond deze belangrijke wetten. De nadruk ligt daarbij op de volgende wetten:

1. De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)
   De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) stroomlijnt de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen op het gebied van de zorg, kinderen en wonen. Met de komst van de Awir in 2005 is er sinds 2006 één uitvoeringsloket voor het aanvragen van huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en zorgtoeslag. Onder de Awir betaalt de Dienst

6 Hoofdstuk 10 bevat een nadere toelichting op de vorderingen.

Toeslagen van de Belastingdienst voorschotten die na afloop van het jaar definitief worden vastgesteld. In het geval van een te hoog voorschot vordert de Dienst Toeslagen achteraf het teveel betaalde bedrag terug; bij een te laag voorschot volgt een nabetaling. De commissie richt zich in haar verdiepingsonderzoek onder meer op de problematiek rond de interpretatie van artikel 26 Awir, waarin de terugvordering van ten onrechte verstrekte voorschotten is geregeld.

2. De (wijziging van de) Wet kinderopvang (Wko)
   De Wet kinderopvang (Wko) is sinds 2005 van kracht. De wet beoogt de combinatie van arbeid en zorg te vergemakkelijken en de kwaliteit van de kinderopvang te waarborgen. Al vrij snel na invoering van de wet blijkt dat sprake is van een onvoorziene groei van de kosten voor de kinderopvangtoeslag, met name in het gebruik van gastouderopvang. Om de groei aan banden te leggen, wordt onder meer ingezet op fraudebestrijding. Ook wordt de Wko in 2010 aangepast. De gevolgen hiervan komen aan de orde in het verdiepingsonderzoek.

3. De (wijziging van de) Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (de fraudewet)
   De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, kortweg de fraudewet, regelt met ingang van 2013 dat fraude met uitkeringen veel zwaarder wordt bestraft. Het begrip ‘fraude’ wordt in de wet uitgelegd als het verwijtbaar schenden van de inlichtingenplicht, de plicht om alle informatie die van invloed kan zijn op de (hoogte van de) uitkering direct door te geven aan de uitvoerende instantie, zoals het aanvaarden van werk of wijzigingen in de woon- en leefsituatie. De bestuurlijke boete wordt met de fraudewet verhoogd van 10% naar een maximum van 100%. Deze maximumboete kan alleen verlaagd worden als sprake is van ‘verminderde verwijtbaarheid’, en komt bovenop de terugvordering. In de uitvoering blijken de criteria voor de invulling van de ‘verminderde verwijtbaarheid’ tot diverse problemen te leiden. In het verdiepingsonderzoek komt onder meer de aanvankelijke kritiek op het wetsvoorstel aan de orde en de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, die leidt tot aanpassing van de fraudewet in 2016.

4. De Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (Waftf)
   De Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (Waftf) beoogt fraude in het stelsel van toeslagen en in de fiscaliteit te bestrijden door maatregelen te nemen om het toezicht te intensiveren, het boete- en strafrecht te verruimen en de invordering te versterken. De wet wordt op 17 september 2013 ingediend en treedt op 1 januari 2014 in werking. De invoering van deze wet, als reactie op wat in de media ‘de Bulgarenfraude’ is gaan heten, acht de commissie illustratief voor de wijze waarop in de politiek, in wisselwerking met de media, op incidenten met fraude wordt gereageerd.

Middels besloten voorgesprekken met direct betrokkenen (zie ook bijlage E) heeft de commissie de gevorderde informatie nader kunnen duiden. Een aantal van deze direct betrokkenen heeft de commissie in openbare verhoren verhoord (zie bijlage F).

1.3 Invulling van het begrip 'rechtsstaat'

De commissie heeft als opdracht gekregen om niet alleen tot inzicht te komen, maar ook tot oordeelsvorming aangaande de wijze waarop de overheid fraude bestrijdt en daarbij tekort is geschoten in de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers. Inzicht en oordeelsvorming zijn nodig om lessen te kunnen trekken, opdat iedereen kan vertrouwen op een rechtvaardige behandeling door de overheid.

Het is voor de commissie glashelder dat er in het fraudebeleid fundamentele rechtsstatelijke normen, zoals de bescherming van grondrechten, zijn geschonden en dat op punten de rechtsstaat als zodanig niet is gerespecteerd. Voor een goed begrip van dit rapport vindt de commissie het belangrijk stil te staan bij het begrip 'rechtsstaat'. Door dit begrip nader in te vullen, wil de commissie duidelijk maken langs welke meetlat de bevindingen en conclusies moeten worden gelegd. Invulling van het begrip is ook van belang voor de aanbevelingen van de commissie. De rechtsstaat kan namelijk ook als toekomstperspectief dienen: in wat voor rechtsstaat willen we leven, wat is daarvoor nodig en hoe moeten we daarnaartoe?

Wat is 'de rechtsstaat'?

Een belangrijke waarde van de rechtsstaat is dat niet alleen de burger, maar ook de overheid gebonden is aan het recht (de zogeheten 'rule of law'). Hierdoor wordt de burger beschermd tegen handelingen van diezelfde overheid. Zoals de Commissie van Venetië[7] heeft aangegeven, gaat de binding van de overheid verder dan (het antwoord op) de vraag of het overheidshandelen formeel 'volgens de regels' is: formeel rechtmatig overheidshandelen kan namelijk ook in strijd zijn met de 'rule of law' als sprake is van 'irrationele, onredelijke, oneerlijke of knellende gevolgen'.[8]

Twee perspectieven

Kijkend naar de betekenis van de rechtsstaat en het onderwerp van het onderzoek onderscheidt de commissie twee perspectieven van waaruit de rechtsstaat kan worden bekeken: het perspectief van de burger als toeslag- of uitkeringsgerechtigde (op individueel niveau) en het perspectief van de burger in algemene zin (op institutioneel niveau). Hierbij is het belangrijk om te beseffen dat 'dé burger' niet bestaat.[9] Achter elke burger staat immers een mens met unieke eigenschappen, wensen en ambities die in een veelheid van situaties kan verkeren. De twee perspectieven staan dan ook niet los van elkaar: iedere burger kan namelijk op enig moment in zijn of haar leven te maken krijgen met een toeslag of uitkering. De solidariteit waarop de sociale zekerheid rust is dus niet iets abstracts, maar een waarborg waar iedereen mogelijk een beroep op moet doen.

7 Een adviesorgaan van de Raad van Europa dat op verzoek van Nederland advies heeft uitgebracht naar aanleiding van het toeslagenschandaal.
8 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 35510, nr. 85.
9 Kamerstuk II 2020/21, 35387, nr. 2, p. 179.

Het perspectief van de burger als toeslag- of uitkeringsgerechtigde
De commissie vindt dat de burger als toeslag- of uitkeringsgerechtigde in de praktijk (de voordelen van) de rechtsstaat moet ervaren. Hiervoor is van belang dat een aantal zaken op orde is:

- Fundamentele rechten worden gerespecteerd: de overheid respecteert alle grondrechten en daarmee wordt niet gemarchandeerd. Waar een grondrecht wettelijk wordt ingeperkt moet het duidelijk zijn waarom de beperking legitiem en noodzakelijk is.

- De overheid leeft de wet na: de overheid verwacht van burgers dat zij hun wettelijke verplichtingen nakomen, maar dan mag de burger ook verwachten dat de overheid zich aan haar eigen regels houdt. Uit het legaliteitsbeginsel volgt dat de rechten van de burger niet mogen worden ingeperkt zonder wettelijke grondslag. Naleving van de wet betekent ook dat de ruimte die de wet biedt om ten gunste van de burger te handelen ook daadwerkelijk benut wordt.

- Menswaardigheid en dienstbaarheid: de rechtsstaat beoogt een menswaardig bestaan te bieden. Deze gedachte ligt ten grondslag aan de fundamentele rechten en de 'sociale rechtsstaat'. Maar dit aspect gaat verder, waardigheid gaat ook over bejegening, het voorkomen van stigmatisering en een *faire* behandeling. Dit vraagt om een dienstbare overheid. De overheid is er voor de burger en moet dus waar nodig de helpende hand bieden.

- Rechtszekerheid en doenbaarheid: in een rechtsstaat behoort niemand tot het onmogelijke gehouden te zijn. Dat betekent dat verplichtingen voldoende duidelijk moeten zijn (rechtszekerheidsbeginsel) en dat steeds wordt gekeken of iemand ook het (doen)vermogen heeft om de regels na te leven. Straffen zijn alleen aan de orde als het gedrag iemand ook toe te rekenen is.

- Gelijkheid en gelijkwaardigheid, met oog voor het individu: de overheid mag niet discrimineren, maar moet ook niet iedereen over één kam scheren. Het gelijkheidsbeginsel houdt namelijk niet alleen in dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, maar ook dat ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld naar de mate van hun ongelijkheid. Iedereen is dus gelijk, maar voor daadwerkelijke gelijkwaardigheid moet de overheid in sommige gevallen een stapje extra doen, simpelweg omdat niet iedereen gelijk aan elkaar is. Het gaat daarbij ook om zaken als digitale vaardigheden, geletterdheid en scholing.

- Evenredigheid: de burger mag verwachten dat de overheid de belangen van de burger meeweegt, ervoor waakt dat haar handelen onevenredige gevolgen heeft en ervoor zorgt dat de doelstellingen van wet- en regelgeving, zoals in de sociale zekerheid en bij toeslagen, niet zoekraken in de regels.

- Toegang tot het recht: het is een fundamentele waarde van de rechtsstaat dat het mogelijk is om je zaak aan een onafhankelijke en onpartijdige rechter voor te leggen. De rechtsgang moet niet alleen theoretisch beschikbaar zijn maar ook praktisch toegankelijk. Dit veronderstelt dat geen al te hoge (financiële of andersoortige) drempels worden opgeworpen voor de toegang tot de rechter en dat een burger, conform artikel 18 van de Grondwet, zich moet kunnen laten bijstaan door een rechtsbijstandverlener.

Het perspectief van de burger op institutioneel niveau
Ten aanzien van de rechtsstaat op institutioneel niveau is het van belang wat de burger als deel van de gemeenschap en kiezer mag verwachten van de overheid en de rechtsstaat. Op dit niveau worden ook staatsrechtelijke noties zichtbaar, zoals de interactie tussen parlement en kabinet en tussen wetgever en adviseurs (zoals de Raad van State). Het gaat hier om de *democratische* rechtsstaat. Dit niveau geeft inzicht in het functioneren van de staatsmachten, de wetgever, de uitvoering en de rechter. De commissie vindt dat burgers op dit niveau en van elke staatsmacht ook bepaalde verwachtingen mogen hebben.

1. Wetgeving

De burger verwacht van de volksvertegenwoordiging en de daardoor gesteunde regering dat deze op een verantwoordelijke manier omgaan met de wetgevende macht. Dit houdt het volgende in:

- Zorgvuldigheid: de wetgever heeft heel veel macht en moet daar verantwoordelijk mee omgaan. Wetgeving moet voldoende feitenbasis hebben en rekening houden met de uitwerking in de praktijk voor de uitvoering en de consequenties voor individuele burgers. Adviezen van organen als de Afdeling advisering van de Raad van State en de Nationale ombudsman worden serieus genomen. Dit geldt ook voor signalen uit de praktijk (bijvoorbeeld van uitvoeringsorganisaties), ook na invoering van de wet (checks & balances).
- Evenwichtigheid: De wetgever moet zich realiseren dat hij niet op voorhand alle situaties kan voorzien of regelen; dit vraagt ruimte voor maatwerk in de praktijk.
- Realisme: de wetgever kijkt niet alleen naar het behalen van het politieke doel, maar kijkt ook wat de uitvoering aan kan en wat (bijvoorbeeld ten aanzien van het ‘doenvermogen’) wel en niet van de burger kan worden gevraagd.

2. Uitvoering

Onder ‘de uitvoering’ wordt verstaan de regering (die immers niet alleen wetten maakt, maar deze ook uitvoert), maar ook zelfstandige bestuursorganen en gemeenten (die vaak taken namens de rijksoverheid uitvoeren). Kernwaarden zijn:

- Rechtmatigheid: uitvoeringsorganisaties houden zich aan de (Grond)wet en de grondrechten. Hiertoe worden effectieve waarborgen voor mensen in de praktijk gerealiseerd.
- Behoorlijk bestuur: in de uitvoering wordt gehandeld in lijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de standaarden voor behoorlijk bestuur, zoals de behoorlijkheidswijzer van de Nationale ombudsman.[10]
- Effectieve parlementaire controle en verantwoording: het parlement heeft zicht op de praktijk en stelt waar nodig kritische vragen en kanttekeningen. De regering geeft, uit eigen beweging en/of op verzoek, de informatie die nodig is voor deze taak.

10 Dit kader bestaat uit vier kernwaarden: open en duidelijk, respectvol, betrokken en oplossingsgericht, eerlijk en betrouwbaar.

3. Rechtspraak
Als een burger een conflict heeft met de overheid of vindt dat de overheid een onjuist besluit heeft genomen, moet de onafhankelijke rechter rechtsbescherming bieden. Van een goed functionerende rechtspraak mag het volgende worden verwacht:

- Betekenisvolle en toegankelijke rechtsbescherming: de rechter moet effectieve rechtswaarborgen bieden en waar nodig een kritische houding ten opzichte van het bestuur innemen. De rechter moet ook praktisch toegankelijk zijn. De overheid moet hier de juiste randvoorwaarden voor creëren en niet onevenredig hoge drempels opwerpen.
- De rechter biedt ongelijkheidscompensatie: voor de burger is het (halen van zijn/haar) recht vaak een nieuwe en moeilijk te doorgronden aangelegenheid, terwijl het bestuur, door middel van gespecialiseerde procesvertegenwoordigers, dagelijks voor de rechter staat. De rechter moet dan ook, waar nodig, de burger helpen deze ongelijkheid te compenseren.
- Oog voor de gevolgen: een uitspraak kan grote gevolgen hebben voor de burger en de rechter moet zich hier bewust van zijn. Juist als het lastig is om te achterhalen welke consequenties een bepaalde uitspraak heeft, mag verwacht worden dat hier onderzoek naar wordt gedaan.

1.4 Sociale zekerheid en toeslagen in vogelvlucht

In dit onderzoek staan de sociale zekerheid en toeslagen centraal. Daarom wordt in deze paragraaf een korte omschrijving gegeven van de sociale zekerheid en toeslagen, inclusief enkele cijfers over de geschatte omvang van fraude in de sociale zekerheid en toeslagen.[11]

Sociale zekerheid
Een van de taken van de Nederlandse overheid is het bieden van bestaanszekerheid. Dit is in artikel 20 van de Grondwet als volgt geformuleerd: *"De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid."* Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid biedt werknemers bescherming tegen onder meer ziekte (via de Ziektewet), arbeidsongeschiktheid (onder andere via de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA)) en werkloosheid (via de Werkloosheidswet (WW). Verder behoren tot dit stelsel onder andere de Algemene kinderbijslagwet (Akw), de Algemene nabestaandenwet (Anw), de Algemene ouderdomswet (AOW) en de Participatiewet. De uitvoering van al deze regelingen en wetten is in handen van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de gemeenten.

Sociale zekerheid in Nederland is gebaseerd op solidariteit en saamhorigheid en is geënt op de bereidheid van burgers om als collectief te zorgen voor anderen die dat nodig hebben. Algemeen wordt aangenomen dat het voor de bereidheid om als collectief te zorgen voor anderen belangrijk is dat zo min mogelijk oneigenlijk en onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van de sociale zekerheid (zie ook box 1.1). Hoe groot de marge is voor oneigenlijk en onrechtmatig gebruik voordat de solidariteit in het gedrang komt, is onbekend.

11 Van Atteveldt et al. (2024).

Box 1.1 Oneigenlijk gebruik, onrechtmatig gebruik, misbruik en fraude

Op basis van haar onderzoek stelt de commissie vast dat er binnen het fraudebeleid in de sociale zekerheid en toeslagen geen vastomlijnde definities van de begrippen oneigenlijk gebruik, onrechtmatig gebruik, misbruik en fraude bestaan. Bij het schrijven van dit rapport heeft de commissie de volgende uitleg aan deze begrippen gegeven:

Oneigenlijk gebruik in de sociale zekerheid en toeslagen houdt in dat iemand een uitkering of toeslag gebruikt voor iets waar het niet voor is bedoeld. Het gebruik is wettelijk beschouwd wel toegestaan, maar niet 'in de geest van de wet'.

Van onrechtmatig gebruik in de sociale zekerheid of toeslagen is sprake als het gebruik niet volgens de wettelijke voorschriften plaatsvindt. Onrechtmatig gebruik ziet zowel op onjuist gebruik door een foutje (onbewust) als op opzettelijk onjuist gebruik (bewust). Alleen in dit laatste geval, als er opzet in het spel is, is sprake van fraude.

De sociale zekerheid bestaat uit sociale voorzieningen en sociale verzekeringen. Sociale voorzieningen zijn uitkeringen of andere vormen van ondersteuning die door de overheid via belastingen worden gefinancierd. Sociale voorzieningen zijn voor iedereen toegankelijk die in Nederland woont en niet genoeg inkomen of eigen vermogen heeft om in zijn levensonderhoud te voorzien en voldoet aan de voorziening specifieke criteria. Sociale verzekeringen bestaan uit volksverzekeringen en werknemersverzekeringen. Volksverzekeringen worden gefinancierd door iedereen die in Nederland inkomen uit werk en woning heeft via inkomensafhankelijke premies en belastingen. Volksverzekeringen zijn voor iedereen toegankelijk die in Nederland woont. Werknemersverzekeringen worden betaald via inkomensafhankelijke premies voor werknemers en werkgevers en zijn toegankelijk voor werknemers.

Tabel 1.1 Het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel

Sociale Zekerheid					
Sociale Voorzieningen		**Sociale Verzekeringen**			
		Volksverzekeringen		**Werknemersverzekeringen**	
Wet	**Uitvoering**	**Wet**	**Uitvoering**	**Wet**	**Uitvoering**
Participatiewet	**Gemeenten**				
Wet inkomens-voorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)	Gemeenten	Algemene ouderdomswet (AOW)	SVB	Werkloos-heidswet (WW)	UWV
Wet inkomens-voorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ)	Gemeenten	Algemene nabestaandenwet (Anw)	SVB	Wet werk en inkomen naar vermogen (WIA)	UWV
Besluit bijstand-verlening zelfstandigen (Bbz)	Gemeenten	Algemene Kinderbijslagwet	SVB	Ziektewet (ZW)	UWV
Wet inkomens-voorziening oudere werklozen (IOW)	UWV	Wet langdurige zorg (Wlz)	Zorgkantoren op basis indicatie CIZ	Wet op de arbeids-ongeschiktheids-verzekering (WAO)	UWV
Toeslagenwet	UWV			Wet arbeid en zorg (WAZO)	UWV
Wet werk en ondersteuning jonggehandicapten (Wajong)	UWV				
Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO)	SVB				

Toeslagen

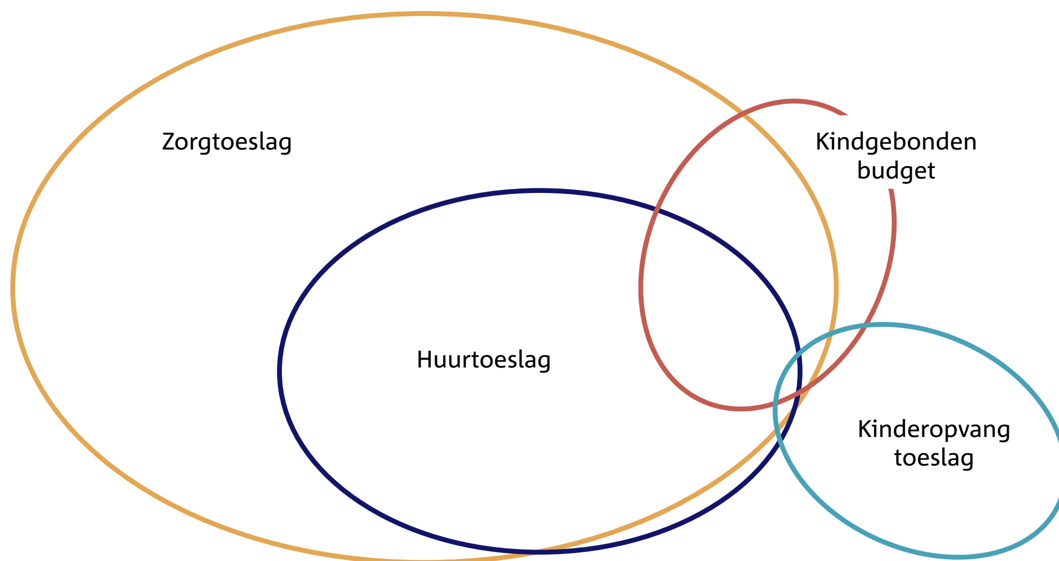
Voor veel mensen zijn toeslagen van essentieel belang voor hun bestaanszekerheid.[12] De invoering van het toeslagenstelsel in 2005 had als doel om te voorzien in de inkomensondersteuning van mensen, mede ter invulling van de sociale grondrechten. De bedoeling was om een begrijpelijk stelsel te creëren, aansluitend bij de draagkracht van mensen, met een efficiënte uitvoering. Het stelsel is erop gericht om de financiële ondersteuning alleen te verstrekken aan degenen die ondersteuning daadwerkelijk nodig hebben (gericht en inkomensafhankelijk) en op het moment dat kosten voor voorzieningen worden gemaakt (tijdig). Door toeslagen kunnen mensen de rekeningen betalen voor de huur, de zorgverzekering, de kinderopvang en andere zorg voor kinderen. Er zijn vier landelijke toeslagregelingen:

- Zorgtoeslag: een bijdrage voor de zorgverzekering (grondslag Wet op de zorgtoeslag, sinds 1 januari 2006);
- Huurtoeslag: de huurtoeslag is een bijdrage in de huurkosten van de woning (grondslag Huursubsidiewet, sinds 1 juli 1997);
- Kinderopvangtoeslag: een tegemoetkoming in de kosten van geregistreerde opvang (grondslag Wet kinderopvang, sinds 1 januari 2005);
- Kindgebonden budget: een bijdrage in het levensonderhoud van een kind (naast de kinderbijslag. Grondslag Wet op het kindgebonden budget, sinds 1 januari 2008).[13]

Huishoudens kunnen recht hebben op meer dan één toeslag. Zo ontvangen de meeste mensen die huurtoeslag ontvangen (95%) ook zorgtoeslag. Ook bij het kindgebonden budget is er veel samenloop met zorgtoeslag (66% van de huishoudens met kindgebonden budget). Bij de populatie van de kinderopvangtoeslag is dit anders: 71% heeft geen enkele andere toeslag (vanwege hoge inkomens), terwijl 9% van de ontvangers van kinderopvangtoeslag juist vier toeslagen ontvangt (laagste inkomens). Naast een of meerdere toeslagen kunnen huishoudens ook nog met andere regelingen te maken hebben, zoals bijstand of andere gemeentelijke regelingen.[14]

De Dienst Toeslagen, onderdeel van het ministerie van Financiën, voert de toeslagregelingen uit voor de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Op de toeslagregelingen is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) van toepassing. De Dienst Toeslagen beoordeelt de aanvragen en biedt hulp bij het aanvragen van toeslagen.[15]

12 Niet te verwarren met de Toeslagenwet, die een uitkering en eventuele inkomsten aanvult tot maximaal het sociaal minimum.
13 In 2022 en 2023 heeft het Rijk ook een energietoeslag beschikbaar gesteld voor huishoudens met een laag inkomen.
14 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 540, p. 28.
15 Kamerstuk II 2023/24, 36410-IX, nr. 2, p. 127.



Figuur 1.1 Overlap toeslagen

Figuur betreft een illustratieve weergave en komt niet precies overeen met de werkelijkheid.
Bron: Ministerie van Financiën (28 oktober 2019)[16]

Omvang sociale zekerheid en toeslagen
In totaal ontvangen in een jaar ruim 7 miljoen mensen een uitkering van het UWV, de SVB of gemeenten. Daarnaast betaalt de Dienst Toeslagen jaarlijks aan circa 9 miljoen mensen toeslagen uit. In totaal gaat het om een bedrag van zo'n 100 miljard euro.

Tabel 1.2 Omvang sociale zekerheid en toeslagen

	Aantal mensen uitkering	Bedrag
UWV (2021)	1,1 miljoen	€21,3 miljard
SVB (2022)	5,7 miljoen	€52,5 miljard
Gemeenten (2023)	0,5 miljoen	€ 8,1 miljard
Dienst Toeslagen (2023)	9 miljoen	€19 miljard

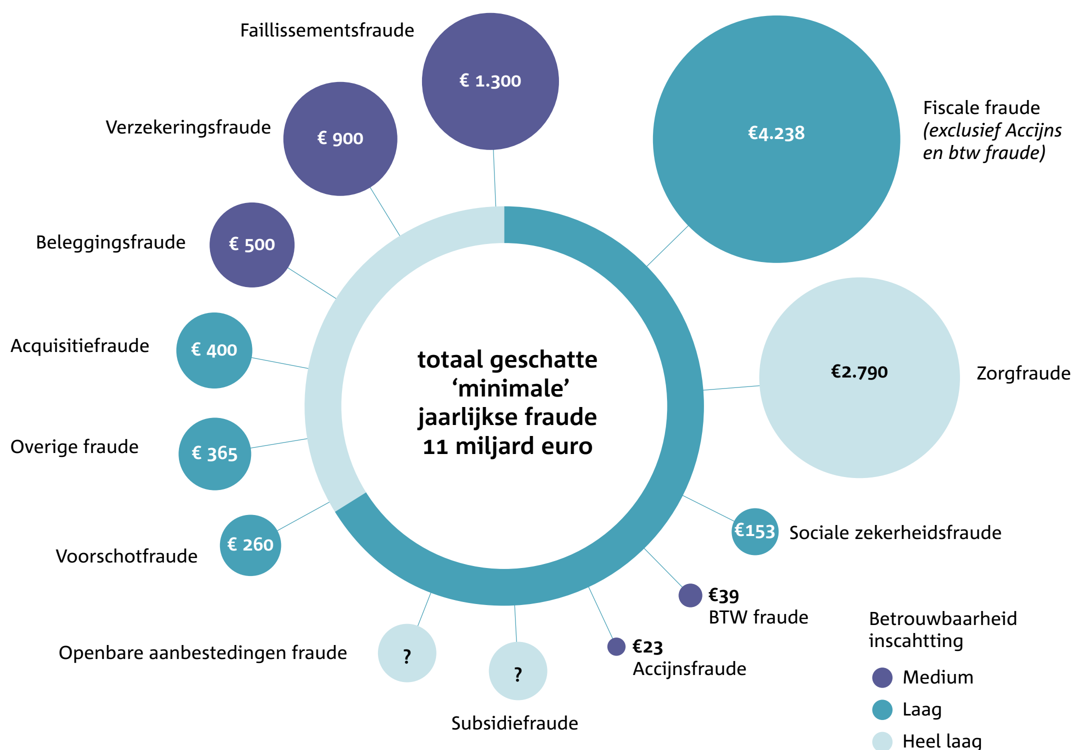
Bron: website UWV, SVB, Dienst Toeslagen, rijksfinanciën en CBS Statline.[17]

16 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 540. Figuur betreft een illustratieve weergave en komt niet precies overeen met cijfermatige werkelijkheid.

17 Gebaseerd op meest recente cijfers websites. UWV. UWV in vogelvlucht. Geraadpleegd op 7 februari 2024. uwv.nl/nl/over-uwv/organisatie/in-vogelvlucht?friendlyurl=/overuwv/wat-is-uwv/index.aspx; SVB. SVB in cijfers. Geraadpleegd op 7 februari 2024. svb.nl/nl/over-de-svb/wie-zijn-we/svb-in-cijfers; Ministerie van Financiën. Begroting. Geraadpleegd op 7 februari 2024. rijksfinancien.nl/visuals/2024/begroting/uitgaven/incl-premies/XV?graph=pie; Dienst Toeslagen. Toeslagen in aantallen. Geraadpleegd op 7 februari 2024. overtoeslagen.nl/over-ons-werk/feiten-en-cijfers/toeslagen-in-aantallen-en-bedragen; CBS. StatLine. Geraadpleegd op 7 februari 2024. opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83426NED/table?ts=1651571738342.

Geschatte omvang fraude in de sociale zekerheid
In de sociale zekerheid heeft fraude door uitkeringsontvangers altijd betrekking op het overtreden van de inlichtingenplicht, de plicht om alle informatie die invloed kan hebben op de (hoogte van de) uitkering direct door te geven aan de uitvoerende instantie, zoals het hebben van vermogen, het aanvaarden van werk of wijzigingen in de woon- en leefsituatie. Er is echter weinig bekend over de omvang van fraude in de sociale zekerheid. Cijfers zijn vaak niet eenduidig, zonder historisch overzicht of niet actueel.

Om een indruk te geven van de geschatte omvang van fraude in de sociale zekerheid in vergelijking tot andere soorten fraude, is in figuur 1.2 de geschatte omvang van fraude per soort weergegeven. De cijfers zijn uit 2013 en afkomstig van PricewaterhouseCoopers (PwC). PwC schatte de totale 'minimale' jaarlijkse fraude op 11 miljard euro, waarvan ruim 4 miljard euro aan belastingfraude, bijna 3 miljard euro zorgfraude en 153 miljoen euro aan sociale zekerheidsfraude.[18]

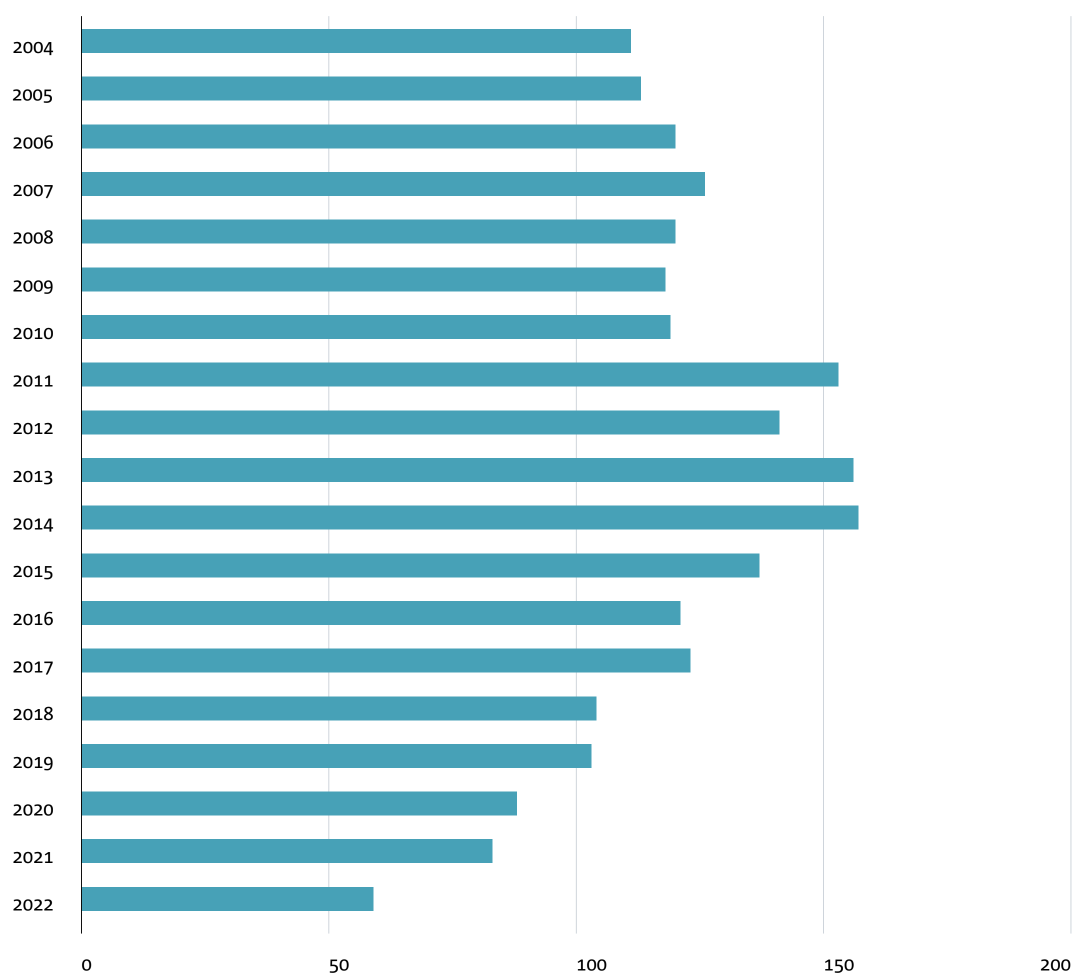


Figuur 1.2 Geschatte omvang van fraude, per soort (in miljoenen)

Bron: PwC (2013)

18 Olsthoorn (2016), p. 22.

In 2014 kwam het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) op een schatting van fraude in Nederland van 4,6 miljard euro, exclusief witwassen.[19] Hiervan betrof 135 miljoen euro sociale zekerheidsfraude. Zowel PwC als het CBS schatten de omvang van de fraude in de sociale zekerheid op niet meer dan een klein aandeel van de totale fraude in Nederland.



Figuur 1.3 Totaalbedrag geconstateerde fraude in de sociale zekerheid bij UWV, SVB en gemeenten (x € 1 miljoen euro)

Bron: Begrotingen en jaarverslagen ministerie SZW en Integrale Rapportage Handhaving 2007-2011.

Figuur 1.3 geeft een overzicht van de geconstateerde fraude in de sociale zekerheid. Deze cijfers zijn van het ministerie van SZW, dat diverse cijfers verzamelt over handhaving en fraude

19 Olsthoorn (2016), p. 20.

afkomstig van het UWV, de SVB en voor de gemeenten van de fraude- en bijstandsstatistiek van het CBS. Een aantal van deze cijfers, waaronder het totaalbedrag aan geconstateerde fraude in de sociale zekerheid, wordt gepresenteerd in de jaarlijkse begroting en het jaarverslag van het ministerie van SZW. Daarnaast heeft het ministerie in de periode 2007-2012 in de Jaarlijkse Integrale Rapportage Handhaving diverse cijfers opgenomen aan de hand waarvan de voortgang en de wijzigingen in het handhavingsbeleid worden beschreven.

Omvang fraude bij toeslagen
Over de omvang van fraude bij toeslagen is nog minder bekend dan over de omvang van fraude in de sociale zekerheid. Cijfers hierover worden niet structureel bijgehouden. Om toch een indruk te geven: in 2013, naar aanleiding van wat in de media 'de Bulgarenfraude' is gaan heten, stuurt de staatssecretaris van Financiën enkele cijfers over misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagen naar de Tweede Kamer. Van het op dat moment (maart 2013) openstaande terug te vorderen bedrag van 1,2 miljard euro (betreffende toeslagjaren vanaf 2006) heeft ongeveer 8% (ruim 95 miljoen euro) te maken met fraude of oneigenlijk gebruik. De rest betreft het regulier terugbetalen van te hoog uitgekeerde toeslagen (bijvoorbeeld vanwege een onjuiste schatting van de hoogte van het inkomen).[20]

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de belangrijkste conclusies van de commissie opgenomen, gevolgd door hoofdstuk 3 met aanbevelingen.

In de hoofdstukken 4 tot en met 9 staat het verdiepingsonderzoek van de commissie centraal. Verschillende onderwerpen passeren in meerdere hoofdstukken de revue, maar elk hoofdstuk bevat een beschrijving en analyse vanuit een andere invalshoek. In hoofdstuk 4 wordt de kwaliteit van wetgeving en de inrichting van de uitvoering geanalyseerd. Hoofdstuk 5 beschrijft de ontwikkeling van het aanmerken van fouten als fraude en de gevolgen daarvan. Hoofdstuk 6 gaat dieper in op de rechtsbescherming van mensen en de rol van de rechtspraak. In hoofdstuk 7 komt het gebruik van persoonsgegevens en de ontwikkeling van risicoprofielen aan de orde en hoofdstuk 8 laat het belang en de gevolgen van financiële keuzes en kaders zien. Tot slot wordt in hoofdstuk 9 beschreven welke rol het parlement en de media hebben gespeeld bij het fraudebeleid in de sociale zekerheid en toeslagen in de afgelopen 30 jaar.

In hoofdstuk 10 legt de commissie verantwoording af over de onderzoeksaanpak en de ervaringen met de vorderingen die de commissie heeft uitgedaan.

20 Kamerstuk II 2012/13, 17050, nr. 434.



Hoofdstuk 2

Conclusies

Conclusies

Hoofdconclusie

In een verhard politiek en maatschappelijk klimaat zijn de drie staatsmachten blind geweest voor mens en recht, waardoor levens van mensen zijn vermorzeld. Het is pijnlijk dat juist het systeem van sociale zekerheid en toeslagen dat bedoeld is om mensen te ondersteunen, diezelfde mensen in de vernieling heeft geholpen. Het kabinet en het parlement hebben gefaald, de uitvoering heeft onrechtmatig gehandeld en de rechtspraak is tekortgeschoten in het bieden van bescherming aan mensen. Hierdoor zijn grondrechten van mensen geschonden en is de rechtsstaat terzijde geschoven. Daar liggen patronen aan ten grondslag die tot op de dag van vandaag nog niet doorbroken zijn.

Verkeerde keuzes bij ontwerp, invoering, uitvoering en aanpassing van wet- en regelgeving hebben de basis gelegd voor veel ellende.

- Het kabinet faalde om kwalitatief goede wet- en regelgeving op te stellen, waardoor mensen ernstig in de problemen kwamen.
- Kabinet maakte verkeerde keuzes bij invoering Awir die nog jarenlang doorwerken .
- Wetgever niet bereid om problemen op te lossen.

Mensen die een foutje maakten, werden behandeld als ‘fraudeur’.

- Wetgever heeft de risico’s van complexe wet- en regelgeving bij mensen neergelegd.
- Fouten werden aangemerkt als fraude.
- Fouten worden harder gestraft met hogere boetes.

Staatsmachten zijn ernstig en langdurig tekortgeschoten in het bieden van rechtsbescherming.

- Wetgevende macht beperkte de mogelijkheden voor mensen om hun recht te halen.
- Uitvoerende macht had geen oog voor consequenties voor mensen.
- Bestuursrechtspraak negeerde schrijnende gevolgen voor mensen en faalde in het bieden van rechtsbescherming.

Grondrechten op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en gelijke behandeling zijn geschonden bij het gebruik van gegevens voor fraudebestrijding.

- Er was lange tijd onvoldoende aandacht voor de gevolgen van massale gegevensdeling door de overheid.
- De uitvoering schond grondrechten.
- De uitvoeringspraktijk van risicogericht toezicht vertoont patronen van structurele tekortkomingen.
- Door het delen van onrechtmatig verwerkte gegevens en niet onderbouwde risicoscores zijn de gevolgen voor mensen verergerd.

Politiek heeft financiële keuzes gemaakt zonder oog voor de gevolgen voor mensen.

- Bezuinigingen gingen samen met efficiency-maatregelen.
- Bezuinigingen op de uitvoering gingen ten koste van de dienstverlening.
- Financiële kaders waren bepalend bij beleidskeuzes.
- Ook perverse prikkels businesscases versterkten hard fraudebeleid.

Kamerleden hebben actief bijgedragen aan een hard fraudebeleid en hebben ellende voor mensen niet weten te voorkomen.

- Kamerleden hebben gefaald in hun wetgevende en controlerende taak.
- Kamerleden en journalisten hebben een hard fraudebeleid aangejaagd.

2.1 Hoofdconclusie

In een verhard politiek en maatschappelijk klimaat zijn de drie staatsmachten blind geweest voor mens en recht, waardoor levens van mensen zijn vermorzeld. Het is pijnlijk dat juist het systeem van sociale zekerheid en toeslagen dat bedoeld is om mensen te ondersteunen, diezelfde mensen in de vernieling heeft geholpen. Het kabinet en het parlement hebben gefaald, de uitvoering heeft onrechtmatig gehandeld en de rechtspraak is tekortgeschoten in het bieden van bescherming aan mensen. Hierdoor zijn grondrechten van mensen geschonden en is de rechtsstaat terzijde geschoven. Daar liggen patronen aan ten grondslag die tot op de dag van vandaag nog niet doorbroken zijn.

De commissie trekt de volgende conclusies:
- Verkeerde keuzes bij ontwerp, invoering, uitvoering en aanpassing van wet- en regelgeving hebben de basis gelegd voor veel ellende;
- Mensen die een foutje maakten, werden behandeld als 'fraudeur';
- Staatsmachten zijn ernstig en langdurig tekortgeschoten in het bieden van rechtsbescherming;
- Grondrechten op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en gelijke behandeling zijn geschonden bij het gebruik van gegevens voor fraudebestrijding;
- Politiek heeft financiële keuzes gemaakt zonder oog voor de gevolgen voor mensen;
- Kamerleden hebben actief bijgedragen aan een hard fraudebeleid en ellende voor mensen niet weten te voorkomen

De conclusies bieden verklaringen voor wat er is gebeurd. Ze laten verschillende tekortkomingen zien die elkaar opvolgden of tegelijkertijd plaatsvonden. Ze versterkten elkaar en hebben de gevolgen voor mensen verergerd. De staatsmachten waren blind voor de gevolgen van beleid en besluitvorming. Ze waren blind voor mensen. Blind voor het recht. Blind voor de rechten van mensen. Een overheid die mensen niet ziet, raakt het vertrouwen kwijt.

Het zou onvergeeflijk zijn als hier geen lering uit wordt getrokken. De patronen die dit veroorzaakt hebben, zijn nog steeds aanwezig. Het kan weer gebeuren.

2.2 Conclusie 1: Verkeerde keuzes bij ontwerp, invoering, uitvoering en aanpassing van wet- en regelgeving hebben de basis gelegd voor veel ellende

De commissie concludeert dat het kabinet zoveel fouten en verkeerde keuzes heeft gemaakt bij het ontwerpen, invoeren en uitvoeren van wetten en systemen in de sociale zekerheid en toeslagen dat deze de basis hebben gelegd voor veel ellende voor mensen. Sommige fouten zitten al bijna twintig jaar in de wet- en regelgeving. Tot op de dag van vandaag faalt de wetgever in het oplossen van deze problemen, terwijl mensen nog steeds de gevolgen hiervan dragen. De commissie concludeert dat de wetgever onvoldoende bereidwillig is geweest om de problemen die zij zelf heeft veroorzaakt op te lossen. Zowel de wetgevende als de uitvoerende macht zijn blind geweest voor de uiteindelijke gevolgen van de slechte wet- en regelgeving voor mensen.

Het kabinet faalde om kwalitatief goede wet- en regelgeving op te stellen, waardoor mensen ernstig in de problemen kwamen
Bij de totstandkoming van wetgeving koos het kabinet ervoor om wetten met een groot risico op problemen voor mensen op te stellen. De gevolgen van deze ontwerpfouten hebben mensen hard geraakt. De commissie constateert dat het kabinet met de Awir een opeenstapeling van verkeerde keuzes heeft gemaakt. Dit heeft geleid tot een wet die uitgaat van massale processen, zonder hierbij voldoende bescherming voor de burger in te bouwen. Door te werken met een voorschotsystematiek, waarbij mensen zelf hun inkomen moesten schatten terwijl niet duidelijk werd gemaakt wat er onder inkomen moest worden verstaan, werd een groot financieel risico bij mensen neergelegd. De keuze om bij dit proces vervolgens geen hardheidsclausule op te nemen en het gebrek aan een eenduidige interpretatie van artikel 26 was onverantwoord. Dit heeft de alles-of-nietsbenadering mogelijk gemaakt, waardoor levens van mensen zijn vermorzeld. De combinatie van deze elementen heeft ervoor gezorgd dat een wet is ontstaan die te weinig ruimte bood om rekening te houden met de omstandigheden van de burger. Terwijl de wetgever beoogde om met de Awir het toeslagenstelsel eenvoudiger te maken voor mensen, hebben de ontwerpfouten van deze wet juist gezorgd voor een kettingreactie aan problemen voor mensen.

Daarbij hebben de onduidelijke regels van de Awir, in combinatie met die van de Wko, ervoor gezorgd dat bepalingen in deze wetten door de uitvoering moesten worden geïnterpreteerd. De Dienst Toeslagen van de Belastingdienst heeft er destijds voor gekozen om in de uitvoering een harde lijn te trekken: bij kleine onvolkomenheden verviel het recht op toeslag en werd het gehele bedrag aan ontvangen kinderopvangtoeslag teruggevorderd. Hierdoor kon iets kleins, zoals het verkeerd invullen van de geboortedatum van een kind, leiden tot terugvorderingen die soms zo hoog waren dat ouders niet meer konden rondkomen. Het kabinet heeft vervolgens onvoldoende verantwoordelijkheid genomen om de wet aan te passen en heeft zich laten leiden door een uitspraak van de rechter die niet in lijn was met het beleidsvoornemen van het kabinet zelf. De commissie stelt vast dat deze interpretatie van de Dienst Toeslagen en de keuze van de wetgever om niet in te grijpen desastreuze gevolgen heeft gehad voor mensen.

Ook bij de fraudewet ziet de commissie een ontwerpfout, specifiek in de aansluiting tussen de fraudewet en de bijbehorende algemene maatregel van bestuur (AMvB), het boetebesluit. Met de komst van de fraudewet werden de maximale boetes in de sociale zekerheid verhoogd van 10% naar 100% van het benadelingsbedrag. Waar dit in de wet een maximumboete betrof die bedoeld was voor extreme fraudegevallen, werd het in het boetebesluit zo opgeschreven dat de 100%-boete de standaard was. Bovendien vindt de commissie dat de wetgever te beperkend is geweest in het formuleren van de verminderde verwijtbaarheidscriteria, waardoor er bijna nooit aanleiding was om op grond van die criteria verminderde verwijtbaarheid aan te nemen.

De discrepantie tussen de fraudewet en de uitwerking hiervan in het boetebesluit heeft geleid tot onduidelijkheid voor de uitvoeringsorganisaties. Doordat de wetgever heeft gekozen voor een onduidelijke invulling van het begrip ‘verwijtbaarheid’, is de discussie hierover naar de uitvoering geschoven. Dit heeft vervolgens, in combinatie met de ontwerpfout, ertoe geleid dat uitvoeringsorganisaties de wet verschillend hebben geïnterpreteerd. Hoewel het UWV de uitwerking van de fraudewet onrechtvaardig achtte – voor kleine fouten konden mensen geconfronteerd worden met een hoge boete – had het UWV geen ruimte om mensen voor

kleine fouten verminderd verwijtbaar te achten. Hierdoor zijn mensen zwaar gestraft voor onbewuste overtredingen.

Kabinet maakte verkeerde keuzes bij invoering Awir die nog jarenlang doorwerken
De keuze van het kabinet om de uitvoering van de Awir bij de Belastingdienst te beleggen, heeft voor grote problemen in de uitvoering gezorgd. Bij de invoering van de Awir is de wetgever wel gewezen op de haken en ogen van de uitvoering van toeslagen door de Belastingdienst, maar de wetgever heeft desalniettemin voor de Belastingdienst gekozen, met alle gevolgen van dien.

Al voor de invoering wist het kabinet dat de Belastingdienst niet bekend was met de doelgroep en dat het uitbetalen van toeslagen geen passende taak was voor een organisatie gericht op het innen van geld. Maar omdat de dienst ervaring heeft met massale processen en beschikt over informatie van inkomens, koos het kabinet toch voor de Belastingdienst als uitvoerder. Al snel na de invoering ontstonden de eerste problemen. De ICT-systemen konden de complexiteit van het toeslagensysteem niet aan, waardoor één miljoen huishoudens hun toeslag niet of maar deels ontvingen. Ook bleek dat het onmogelijk was voor de Dienst Toeslagen om de hoge aantallen toeslagen (zo'n acht miljoen per maand) allemaal te controleren. Daardoor moest de Dienst Toeslagen keuzes maken: er is gekozen om toeslagen snel uit te keren, ook al kon er daardoor geen controle plaatsvinden op de rechtmatigheid van de toeslag. Doordat het vaststellen van de rechtmatigheid vervolgens vertraging opliep, kregen mensen soms pas jaren later een terugvordering. De foutief ingevoerde gegevens van het ene jaar werkten automatisch door in het jaar erna. Daardoor kon het terugvorderingsbedrag door het verstrijken van de jaren hoog oplopen, tot wel meer dan een ton. Het doel van de wet om mensen te helpen is hiermee niet alleen mislukt, de commissie concludeert daarnaast dat juist de mensen die de toeslagen het meeste nodig hadden (omdat zij een laag inkomen hadden of veel kinderen die naar de opvang gingen) het hardst en met de hoogste terugvorderingen zijn geraakt door ontwerpfouten in deze wetgeving.

Wetgever niet bereid om problemen op te lossen
De commissie vindt dat de wetgever ernstig tekort is geschoten om de problemen die zij zelf heeft gecreëerd op te lossen. In plaats daarvan laat de wetgever de negatieve gevolgen voor mensen willens en wetens voortduren. De Afdeling advisering van de Raad van State, de uitvoeringsorganisaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nationale ombudsman hebben allemaal gewezen op de verschillende knelpunten, maar de wetgever koos ervoor om de adviezen die hieruit voortvloeiden te veronachtzamen.

Zo is het kabinet bij de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) meerdere malen gewezen op problemen met de (interpretatie van) wet- en regelgeving en de gevolgen daarvan in de praktijk. De commissie constateert dat het kabinet heeft gefaald om deze signalen over de problemen met de Awir serieus te nemen en de wet fundamenteel aan te passen. Al kort na de invoering zijn er verschillende rapporten, onderzoeken en adviezen over het toeslagenstelsel verschenen. Keer op keer is de wetgever gewezen op de problemen met de voorschotsystematiek en de complexiteit van de regeling. Voorgestelde corrigerende maatregelen, zoals het vaststellen van de kinderopvangtoeslag op basis van een genormeerde uurprijs of het uitkeren van 90% van het voorschot, werden niet genomen. De commissie stelt vast dat politieke belangen hierbij de boventoon hebben gevoerd en dat de wetgever blind was voor de gevolgen voor mensen.

Tot op de dag van vandaag faalt zowel het kabinet als de Tweede Kamer om de fundamentele gebreken van het toeslagenstelsel aan te pakken en op te lossen.

Ook bij de Wet kinderopvang (Wko) constateert de commissie dat een echte aanpassing uit is gebleven en de grootste problemen zijn blijven bestaan. Bij de Wko heeft de wetgever gekozen voor een kwetsbaar financieringsstelsel. Al snel werd duidelijk dat er grote gebreken in de wet zaten: de wet maakte oneigenlijk gebruik van de wet voor gastouders, vraagouders en gastouderbureaus makkelijk en aantrekkelijk. Zo werd er geen koppeling gelegd tussen werkuren en opvanguren, waardoor er meer opvanguren geschreven konden worden dan er door de ouder(s) gewerkt was. Vooral de gastouderopvang was gevoelig voor dergelijk oneigenlijk gebruik. Bij de aanpassing van de wet – noodzakelijk geacht vanwege de budgettaire overschrijdingen en risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik – koos de wetgever ervoor om de belangrijkste problemen van de wet niet aan te pakken: er werd geen koppeling gelegd tussen het aantal werkuren en opvanguren. Hierdoor waren andere maatregelen nodig, die de regeling nog complexer maakten.

De negatieve gevolgen van de maatregelen waren voor rekening van de burger. Zo droegen onder de nieuwe Wko ouders alle risico's voor het aanleveren van de juiste gegevens, terwijl zij niet altijd de mogelijkheid hadden om deze gegevens te controleren. Het betalingsverkeer en de administratie verliep via het gastouderbureau, maar fouten die hierbij door het gastouderbureau werden gemaakt, leidden tot een terugvordering bij de ouders. Het kabinet koos ervoor om ouders te straffen voor fouten die het gastouderbureau maakte en het daadwerkelijke probleem – het ontbreken van de koppeling tussen werkuren en opvanguren – niet op te lossen. Zo werden mensen onnodig lang de dupe van de gevolgen van slechte wet- en regelgeving, omdat de wetgever zijn eigen fouten niet wilde of wist te herstellen.

2.3 Conclusie 2: Mensen die een foutje maakten, werden behandeld als 'fraudeur'

De commissie constateert dat in de sociale zekerheid en bij toeslagen mensen die een foutje maakten, werden behandeld als 'fraudeur'. De combinatie van de verantwoordelijkheid die bij mensen is gelegd voor de juistheid van de gegevens waarop hun uitkering of toeslag werd gebaseerd, het grote risico op het maken van fouten hierbij, de potentieel hoge terugvorderingen bij onterecht verstrekte uitkeringen en toeslagen, én de zwaardere boetes die werden opgelegd bij fouten/fraude, heeft ertoe geleid dat juist de mensen die de overheid het hardst nodig hadden, het hardst zijn geraakt. De commissie concludeert dat de overheid niet alleen blind was voor de grote financiële problemen waarin mensen terechtkwamen, maar ook verantwoordelijk is voor de diepe gevoelens van schaamte en wantrouwen jegens de overheid waartoe het stempel van 'fraudeur' heeft geleid. De commissie oordeelt dat zowel de wetgever als de uitvoeringsorganisaties blind zijn geweest voor deze gevolgen.

Wetgever heeft de risico's van complexe wet- en regelgeving bij mensen neergelegd
Bij zowel toeslagen als de sociale zekerheid constateert de commissie dat de wetgever complexe wetgeving heeft gemaakt en onduidelijkheid heeft laten bestaan over de eisen die worden gesteld aan mensen. Mensen zijn vervolgens wel volledig verantwoordelijk gemaakt voor het voldoen aan deze eisen en het onverantwoorde risico van deze complexe wetgeving

was voor hun rekening. Zo is op grond van de Wko de aanvrager van kinderopvangtoeslag te allen tijde volledig verantwoordelijk voor het aanleveren van de juiste informatie én voor het betalen van een eigen bijdrage, ook als de betaling daarvan via een gastouderbureau verloopt.

Ook in de sociale zekerheid droegen aanvragers de verantwoordelijkheid en het risico voor het aanleveren van de juiste informatie, zonder dat het duidelijk is wat mensen moeten aanleveren. Mensen moesten zelf interpreteren welke informatie in welke mate van invloed was op het recht op en de hoogte en duur van de uitkering, en hoe begrippen als 'samenwonen' waren gedefinieerd. De praktijk heeft laten zien dat de overheid definities hanteert die niet aansluiten op de leefwereld van mensen, waardoor een fout snel gemaakt is. Om vervolgens de consequenties en bijbehorende boetes van een fout volledig bij mensen te leggen, acht de commissie onrechtvaardig.

Fouten werden aangemerkt als fraude
De commissie constateert dat het onderscheid tussen onbewuste regelovertreding (een fout) en fraude (waarbij opzet/bedrog in het spel is) is weggevallen, zowel in de wetgeving als in de uitvoering van sociale zekerheid en toeslagen. Fouten werden daarmee ten onrechte aangemerkt als fraude.

Voor de uitvoering van het toezicht op de kinderopvangtoeslag gold dat de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst is gaan handelen naar fraude, terwijl het slechts fouten betrof. Bovendien was niet altijd duidelijk wie de fout maakte: de aanvrager, het gastouderbureau, of de uitvoerder zelf. In het geval van de alles-of-nietsbenadering werd de kinderopvangtoeslag zelfs bij een klein foutje direct stopgezet en werd de volledige toeslag teruggevorderd. Een contract dat niet was ondertekend of een geboortedatum die verkeerd was ingevuld werd aangemerkt als fraude, met als gevolg hoge terugvorderingen tot soms meer dan een ton.

Daar kwam nog eens bij dat sommige ouders onterecht de kwalificatie 'opzet/grove schuld' kregen en ze zodoende bestempeld werden als fraudeur. Voor een bepaalde periode had de Dienst Toeslagen de instructie om *standaard* – dus zonder nader onderzoek – een 'opzet/grove schuld'- kwalificatie te geven voor iedereen met een terugvordering boven de €3.000. Mensen kregen ook voor een foutje de kwalificatie 'opzet/grove schuld'. Door de kwalificatie 'opzet/grove schuld' raakten mensen hun laatste rechten kwijt: zij hadden geen recht meer op een persoonlijke betalingsregeling en moesten hierdoor jarenlang in armoede leven.

Ook bij de businesscase fraude uit 2013, ontwikkeld door de Dienst Toeslagen, is het onderscheid tussen fouten en fraude weggevallen. De maatregelen die de Dienst Toeslagen ontwikkelde, bleken in de praktijk niet gericht op fraudeurs maar op het stoppen van foute aanvragen. Het model waarmee de Dienst Toeslagen werkte, was niet in staat om aanvragen met een hoog risico op *fraude* te onderscheiden van aanvragen met een hoog risico op *fouten*. Aanvragers werden desondanks behandeld als fraudeur: als ze niet konden voldoen aan de excessieve bewijslast, kwamen zij niet in aanmerking voor kinderopvangtoeslag of huurtoeslag.

Ten slotte is ook binnen de sociale zekerheid het onderscheid tussen fouten en fraude nagenoeg volledig weggevallen. Dit gebeurde met de introductie van de fraudewet in 2013, die een nieuw en ruim begrip van fraude binnen de sociale zekerheid introduceerde. Waar de Afdeling advisering van de Raad van State adviseerde om alleen het begrip

'fraude' te gebruiken als daarmee bedrog bedoeld werd, koos het kabinet voor een breder, maatschappelijk begrip van fraude, waarmee het verwijtbaar schenden van de inlichtingenplicht gelijkgesteld werd aan fraude. Doordat de ruimte om mensen verminderd verwijtbaar te achten vervolgens heel beperkt was, werden mensen die een foutje maakten behandeld als fraudeur. Zo werd bijvoorbeeld het niet op de juiste wijze informeren van een uitvoeringsorganisatie gelijkgesteld aan fraude.

Fouten worden harder gestraft met hogere boetes
Met de komst van de fraudewet verdween niet alleen het onderscheid tussen fouten en fraude, maar ook werden fouten/fraude in de sociale zekerheid harder gestraft. Waar onder de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering (BMTI) de boete was ingesteld op 10% van het benadelingsbedrag en maximaal 5.000 gulden (€2.269) betrof, werd dit onder de fraudewet verhoogd naar 100%. De verhoging van de boetes in combinatie met het verdwijnen van het onderscheid tussen fouten en fraude, betekende voor mensen dat een klein foutje bestraft kon worden met een torenhoge boete. Zo kon het zijn dat iemand wiens partner was overleden en niet direct alle juiste informatie hierover doorgaf aan de uitvoeringsinstantie, volledig verwijtbaar werd geacht en naast een volledige terugvordering de maximale boete van 100% moest betalen. De verhoging van de boetes was een bewuste keuze van de wetgever, die daarbij de kritiek van onder meer de Afdeling advisering van de Raad van State, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de ambtenaren van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op de noodzaak en het vermeende effect van de verzwaring van de sancties, naast zich neerlegde.

Bovenstaand overziend concludeert de commissie dat de overheid geen oog had voor mensen, dat mensen als fraudeur werden behandeld als zij een simpele fout maakten en dat de overheid soms het onmogelijke vroeg van mensen. Dit alles heeft geleid tot diepe gevoelens van schaamte en wantrouwen richting de overheid.

2.4 Conclusie 3: Staatsmachten zijn ernstig en langdurig tekortgeschoten in het bieden van rechtsbescherming

De commissie concludeert dat mensen voor de bescherming van hun rechten niet konden rekenen op de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Alle staatsmachten zijn ernstig en langdurig tekortgeschoten in het bieden van rechtsbescherming aan mensen die dat het meest nodig hadden. In plaats daarvan heeft de wetgevende macht ervoor gekozen de mogelijkheden voor mensen om hun recht te halen, in te perken. De uitvoerende macht heeft te weinig oog gehad voor de gevolgen van hun besluiten voor mensen. Vervolgens heeft de bestuursrechtspraak de schrijnende gevallen die hieruit volgden genegeerd, terwijl zij hiervan op de hoogte was. De commissie is van oordeel dat er juist in de sociale zekerheid en bij toeslagen veel meer aandacht had moeten zijn voor mensen, en rekent het alle staatsmachten zwaar aan dat zij hebben gefaald in het bieden van rechtsbescherming.

Wetgevende macht beperkte de mogelijkheden voor mensen om hun recht te halen
De wetgever is bij de totstandkoming van de wetgeving voor het toeslagenstelsel onzorgvuldig geweest in het definiëren van de precieze consequenties voor het niet voldoen aan de regels. Hierdoor heeft de wetgever ruimte gelaten voor interpretatie door de uitvoering en rechtspraak, waardoor de gewraakte alles-of-nietsbenadering is ontstaan. Ouders moesten

zelfs bij een klein foutje de volledige kinderopvangtoeslag terugbetalen, waardoor zij in grote financiële problemen konden komen. Ook werd bewust, en ondanks een dringend advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, geen veiligheidsventiel ingebouwd in de vorm van een (algemene) hardheidsclausule. Ten slotte kwamen mensen met de kwalificatie 'opzet/grove schuld' op basis van de wet niet in aanmerking voor een persoonlijke betalingsregeling. Hierdoor moesten zij per maand vaak al een hoger bedrag aan de Dienst Toeslagen terugbetalen dan dat zij maandelijks verdienden.

In de sociale zekerheid is met de komst van de fraudewet de zogeheten 'aangiftegrens' verhoogd, van €10.000 naar €50.000. Hierdoor werden voortaan veel meer zaken dan voorheen bestuursrechtelijk in plaats van strafrechtelijk afgedaan, waarbij de wetgever geen oog heeft gehad voor de beperktere rechtsbescherming die mensen krijgen onder het bestuursrecht (ten opzichte van het strafrecht). Terwijl de straffen voor het verwijtbaar overtreden van de inlichtingenplicht dus flink omhoog gingen, koos de wetgever ervoor de rechtsbescherming van mensen juist in te perken. In dezelfde periode bezuinigden opeenvolgende kabinetten meermaals op de gesubsidieerde rechtsbijstand, waardoor juist mensen met een laag inkomen of in een kwetsbare positie moeilijker hun recht konden halen.

Uitvoerende macht had geen oog voor consequenties voor mensen
De uitvoerende macht is blind geweest voor de gevolgen van hun besluiten voor mensen. Zo heeft de Dienst Toeslagen artikel 26 dwingendrechtelijk geïnterpreteerd, wat heeft geleid tot de alles-of-nietsbenadering en waardoor kleine fouten konden leiden tot torenhoge terugvorderingen. Ook hanteerde de Dienst Toeslagen een excessieve bewijslast, terwijl hij zelf onzorgvuldig omging met de door de ouders ingediende stukken. Dit had ook gevolgen voor de bezwaar- en beroepsfase, waar vaak sprake was van onvolledige dossiers, waardoor mensen zich onvoldoende konden verweren.

Daarbij duurde de bezwaarfase bij de Dienst Toeslagen vaak veel te lang: een termijn van zes weken werd regelmatig opgerekt, soms tot wel achttien maanden. Hierdoor bleven ouders vaak lange tijd in grote onzekerheid. Bovendien werd, terwijl de bezwaarfase nog liep, regelmatig de uitbetaling van kinderopvangtoeslag al stopgezet, om ervoor te zorgen dat ouders niet nóg meer geld zouden ontvangen dat zij vervolgens alsnog moesten terugbetalen. Dit had echter tot gevolg dat ouders in financiële problemen kwamen, omdat zij de kinderopvang niet meer konden betalen. Ze konden vervolgens in de situatie terechtkomen dat zij moesten stoppen met werken om hun kinderen op te vangen. Ten slotte zag de Dienst Toeslagen in de bezwaarfase regelmatig af van het horen van betrokken ouders en vond er geen integrale herbeoordeling van het besluit plaats.

Ook in de fase van beroep waren dossiers niet op orde, waardoor de bestuursrechter zich actief moest opstellen om recht te kunnen doen aan (de situatie van) de rechtzoekende. Daarbij spiegelde de Belastingdienst aan bestuursrechters een verhaal voor dat niet overeenkwam met de werkelijkheid. Zo kwam het geregeld voor dat ten overstaan van de rechter werd verteld dat ouders een persoonlijke betalingsregeling zouden krijgen, waardoor de terugvordering niet in zijn geheel zou worden geënd. In werkelijkheid kwamen deze ouders niet in aanmerking voor een persoonlijke betalingsregeling en moesten zij alsnog het gehele bedrag terugbetalen. Dit konden zij vaak niet, met als gevolg dat er beslag werd gelegd op hun huisraad en/of loon en zij nog verder in de (financiële) problemen kwamen.

Ten slotte hanteerde het UWV, onder druk van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), een strikte uitvoering van de fraudewet. Hierdoor werd onvoldoende recht gedaan aan individuele gevallen. Opvallend is dat de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en verschillende gemeenten wél ruimte zagen in de fraudewet om in individuele gevallen anders te handelen. Ook werden onder de fraudewet opgelegde boetes door het UWV slechts mondjesmaat herzien, nadat de Centrale Raad van Beroep (CRvB), de hoogste rechter in het socialezekerheidsrecht, ernstige tekortkomingen in de wet had geconstateerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat sprake was van sturing vanuit het ministerie van SZW, waardoor de ruimte van het UWV om anders te handelen werd beperkt.

Bestuursrechtspraak negeerde schrijnende gevolgen voor mensen en faalde in het bieden van rechtsbescherming

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de hoogste rechter in kinderopvang-toeslagzaken, heeft de alles-of-nietsbenadering goedgekeurd en jarenlang in stand gelaten. Deze uitleg van de wet kwam erop neer dat men, zelfs bij een kleine onvolkomenheid, ervan uitging dat er in het geheel geen recht op toeslag bestond. Daardoor moesten ouders de gehele verstrekte kinderopvangtoeslag – soms bedragen van meer dan een ton – terugbetalen, terwijl het merendeel van dat geld wel degelijk was gebruikt om kinderopvang mee te bekostigen.

Deze uitleg van de wet had dan ook verstrekkende gevolgen voor mensen en heeft tot zeer schrijnende situaties geleid. De commissie moet evenwel constateren dat er wel degelijk signalen zijn afgegeven waarin deze rampzalige consequenties bij de Afdeling bestuurs-rechtspraak onder de aandacht zijn gebracht. Zo is de rechtbank Rotterdam in rechterlijke uitspraken meerdere keren expliciet afgeweken van de alles-of-nietsbenadering. Ook is in een informeel benen-op-tafeloverleg tussen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en bestuursrechters van verschillende rechtbanken deze problematiek nadrukkelijk geagendeerd en naar voren gebracht. De Afdeling bestuursrechtspraak bleek echter blind voor deze signalen: de van de alles-of-nietsbenadering afwijkende uitspraken van rechtbanken werden in hoger beroep keer op keer zonder uitzondering door de Afdeling bestuursrechtspraak vernietigd. Op het benen-op-tafeloverleg is geen reactie of terugkoppeling gekomen, behalve een uitspraak waarin wederom, zonder nadere motivatie, werd vastgehouden aan de strikte lijn. Doordat het tot oktober 2019 heeft geduurd voordat de Afdeling bestuursrechtspraak de alles-of-nietsbenadering verliet, hebben veel mensen onnodig lang in de ellende gezeten. Daarnaast concludeert de commissie dat het feit dat de Afdeling bestuursrechtspraak in 2019 toch tot een ander oordeel komt op basis van dezelfde wet, betekent dat de ruimte altijd in de wet heeft gezeten. Het is ernstig dat de Afdeling bestuursrechtspraak tot op de dag van vandaag niet wil toegeven dat het jarenlang goedkeuren van de alles-of-nietsbenadering fout was.

De Centrale Raad van Beroep heeft zich jarenlang van een veel menselijker kant laten zien. Zo is de eerste kans aangegrepen om de boetes van de fraudewet indringender op evenredigheid te toetsen en is in uitspraken meer oog geweest voor de mens achter de zaak. Desondanks concludeert de commissie dat het ook bij de CRvB op momenten heeft ontbroken aan voldoende oog voor de menselijke maat. Zo is de evenredigheidstoetsing van boetes onder de fraudewet niet doorgezet naar terugvorderingen, waardoor ook daar veel schrijnende gevallen zijn ontstaan. Tot slot heeft de CRvB jarenlang een te beperkte invulling gegeven aan het

leerstuk van de 'dringende reden'. Op grond van dit leerstuk kan geheel of gedeeltelijk worden afgezien van herziening of terugvordering van een verstrekte uitkering, maar dit is jarenlang niet toegepast. Door de beperkte invulling hiervan is de 'dringende reden' in feite een dode letter geworden. De commissie is van mening dat toepassing van het leerstuk van de 'dringende reden' ook in de sociale zekerheid veel ellende had kunnen voorkomen.

2.5 Conclusie 4: Grondrechten op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en gelijke behandeling zijn geschonden bij het gebruik van gegevens voor fraudebestrijding

De commissie concludeert dat bepaalde groepen mensen vaker in beeld zijn gekomen bij uitvoeringsorganisaties als mogelijke fraudeurs. Daarbij zijn de grondrechten op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en gelijke behandeling geschonden. Dit was het gevolg van structurele tekortkomingen in de uitvoeringspraktijk van risicogericht toezicht in de sociale zekerheid en toeslagen, specifiek ten aanzien van het naleven van wettelijke kaders en het toepassen van waarborgen in de praktijk. De overheid is blind geweest voor het feit dat achter elk (persoons)gegeven een mens schuilgaat en dat de waarborgen voor het uitwisselen, gebruiken en koppelen van gegevens daarmee ook waarborgen voor mensen zijn.

Er was lange tijd onvoldoende aandacht voor de gevolgen van massale gegevensdeling door de overheid

De commissie constateert dat er bij het uitwisselen, gebruiken en koppelen van persoonsgegevens door de overheid lange tijd onvoldoende aandacht was voor de bescherming van persoonsgegevens. De commissie concludeert dat in de beleids- en uitvoeringspraktijk een valse tegenstelling is gecreëerd tussen fraudebestrijding en de bescherming van persoonsgegevens. Gevolg hiervan was dat de bescherming van persoonsgegevens ondergeschikt is gemaakt aan fraudebestrijding.

Het uitwisselen en verwerken van persoonsgegevens door overheidsdiensten ontwikkelde zich in de jaren '80 en '90 met de snelle opkomst van de informatietechnologie. Deze ontwikkeling ging gepaard met een groeiende vraag naar data, met als doel dienstverlening en handhaving effectiever en efficiënter te maken. Voor het uitwisselen van gegevens tussen overheidsorganisaties werden ook nieuwe organisaties opgericht, zoals het Inlichtingenbureau. De hoeveelheid beschikbare data en de technische mogelijkheden maakten het mogelijk dat in de handhavingspraktijk vanaf eind jaren '90 werd overgestapt op risicogericht toezicht. Risicoprofilering vormt de basis van risicogericht toezicht. Alleen mensen die op basis van een risicoprofiel een verhoogd risico hebben op het plegen van misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude worden aan een nadere controle onderworpen.

Hoewel er massaal gegevens werden gedeeld tussen overheidsorganisaties, was er lange tijd een gebrek aan overzicht van de gevolgen voor mensen van deze massale gegevensdeling tussen overheidsorganisaties. De principekeuze "gegevens delen; nee, tenzij" is veranderd naar "gegevens delen; ja, tenzij." De commissie constateert dat tegelijkertijd de toezichthouder Autoriteit Persoonsgegevens (AP), tot 2016 het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), onvoldoende instrumenten en middelen had en heeft om toereikend toezicht te houden op de naleving van de wetgeving met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens. Ook

stelt de commissie dat er sprake is geweest van een vrijblijvende omgang met de adviezen van het AP en het CBP over de bescherming van persoonsgegevens bij het gebruik van gegevens bij fraudebestrijding.

De uitvoering schond grondrechten

De commissie concludeert dat het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer veelvuldig is geschonden in de uitvoeringspraktijk van risicogericht toezicht in de sociale zekerheid en toeslagen. Dit heeft ertoe geleid dat er door de Dienst Toeslagen ook het persoonskenmerk nationaliteit is geregistreerd als risico-indicator. Dit was een niet-noodzakelijke verwerking die direct onderscheid maakt en heeft geleid tot de ongelijke behandeling van mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit. De commissie benadrukt dat eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in zowel de Grondwet als het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens erkend is als een mensenrecht, dat alleen onder strikte voorwaarden kan worden beperkt. De commissie stelt vast dat er op alle niveaus sprake was van een gebrek aan kennis over de inhoudelijke wet- en regelgeving.

Uit de door de commissie onderzochte casussen blijkt dat de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer veelvuldig is geschonden bij de uitvoering van risicogericht toezicht in de sociale zekerheid en toeslagen door het onrechtmatig verwerken van gegevens. Ten aanzien van de sociale zekerheid werden in het project Black Box gegevens onrechtmatig verwerkt door het ontbreken van de beveiliging van persoonsgegevens, het overtreden van de bewaartermijn en het niet voldoen aan de informatieplicht. Ook werd bij de ontwikkeling van een selectieprofiel voor bijstandsfraude het gegeven herkomst gebruikt (maar uiteindelijk niet toegepast in de praktijk). Dit is een niet noodzakelijke verwerking, die een direct onderscheid maakt. Bij de toepassing van SyRI, en haar voorloper SARI, ontbrak 'fair balance': een redelijke verhouding tussen het maatschappelijk belang en de inbreuk op het privéleven. Bovendien ontbrak voor SARI de wettelijke basis voor het verwerken van gegevens.

Ook de Belastingdienst heeft de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer geschonden. In het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) was van 2016 tot 2020 de dubbele nationaliteit van Nederlanders geregistreerd. Hier bestond geen grondslag voor, want dubbele nationaliteit is, in tegenstelling tot nationaliteit, niet relevant voor het toekennen van toeslagen. Ook voor de verwerking van persoonsgegevens in de Fraude Signalering Voorziening (FSV) was geen wettelijke grondslag. Hierbij zijn de beginselen van rechtmatigheid, doelspecificatie, juistheid en opslagbeperking niet nageleefd en zijn incidenteel ook gezondheidsgegevens, nationaliteit en strafrechtelijke gegevens geregistreerd, wat verboden is. Bovendien werden fraudesignalen in FSV niet standaard geverifieerd door de Dienst Toeslagen. Toch zijn op basis van deze signalen toeslagen stopgezet en niet toegekend. Met financiële problemen en onzekerheid tot gevolg.

Ten slotte maakte ook het risicoclassificatiemodel van de Dienst Toeslagen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer door het onrechtmatig verwerken van het gegeven nationaliteit als risico-indicator in het model. Dit gebeurde tot oktober 2018. Ook dit is een niet noodzakelijke verwerking, die direct onderscheid maakte en heeft geleid tot ongelijke behandeling van mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit. Hiermee is het recht op gelijke behandeling geschonden.

De uitvoeringspraktijk van risicogericht toezicht vertoont patronen van structurele tekortkomingen
De commissie constateert dat de structurele tekortkomingen die bij het risicogericht toezicht door de Belastingdienst hebben gespeeld, ook van toepassing waren op risicogericht toezicht in de sociale zekerheid. De tekortkomingen bij de Belastingdienst waren echter van veel grotere aard en pakten groter uit voor mensen dan de tekortkomingen bij het risicogericht toezicht in de sociale zekerheid. De fraudeaanpak door middel van risicogericht toezicht bij de Belastingdienst heeft ertoe geleid dat alleenstaande moeders, ouders met een buitenlandse achtergrond en ouders met de laagste inkomens vaker zijn getroffen. Dat was geen toeval, maar volgde uit de wijze waarop risicoselectie werd toegepast: op een wijze waarbij wet- en regelgeving onvoldoende werd nageleefd en er onvoldoende waarborgen werden toegepast om de risico's van risicogericht toezicht te ondervangen. De commissie stelt vast dat een gebrek aan onder andere technische en data-analytische vaardigheden hieraan ten grondslag ligt.

Risicogericht toezicht, waaronder risicoprofilering, kan een effectief handhavingsinstrument zijn als de juiste waarborgen worden toegepast en de fraudebestrijding, om tunnelvisie te voorkomen, daarnaast niet volledig risico-gebaseerd is en er ook controles plaatsvinden op basis van aselecte steekproeven. Uit de door de commissie onderzochte casussen komen echter verschillende tekortkomingen met betrekking tot waarborgen bij risicogericht toezicht naar voren. Risico-indicatoren zijn in de praktijk niet altijd getoetst op validiteit en betrouwbaarheid, terwijl statistische relevantie een voorwaarde is om een verhoogd risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude in te kunnen schatten. Dit was het geval voor de risico-indicatoren in het risicoclassificatiemodel van de Dienst Toeslagen, wat inhoudt dat het risicoclassificatiemodel niet effectief was in het inschatten van een verhoogd risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude. Daarnaast vond er ook geen statistische correctie voor bias in het risicoclassificatiemodel plaats, waardoor er sprake was van een zichzelf versterkende *feedback loop*. Hiervan was bijvoorbeeld sprake bij de risico-indicator alleenstaand ouderschap. De herhaalde selectie van dezelfde toeslagaanvragers heeft er mede toe geleid dat mensen met een niet-Nederlandse afkomst, met een laag inkomen en alleenstaande moeders disproportioneel vaak zijn gecontroleerd. Het risicoselectie-mechanisme hot/hor ('hoge toeslag/hoog risico') heeft het effect van overselectie van deze groepen mensen versterkt.

Ook bij het project Kwaliteitsverbetering en Fraudebestrijding Gastouderopvang (Kef) was sprake van een niet onderbouwd selectiemechanisme. De link die werd gelegd tussen tekortkomingen in de kwaliteit van gastouderopvang en financiële tekortkomingen is niet getoetst op validiteit en betrouwbaarheid. Het was dus niet vast te stellen of en hoe tekortkomingen in pedagogische kwaliteit verband hielden met een verhoogd risico op fraude. Dit betekende dat de selectie van gastouderbureaus niet effectief was.

Dit was ook het geval bij de wijkgerichte aanpak van de interventieteams onder de Landelijke Stuurgroep Interventieteams. Bij het selecteren van wijken voor een wijkgerichte aanpak project ontbrak het aan een statistisch onderbouwde risicoselectie van wijken. Hierdoor was er geen statistische correctie voor bias en werden dus ook geen maatregelen genomen om bias en de reproductie van bias in de *feedback loop* tegen te gaan. Er trad bevestigingsbias op vanwege de exclusieve selectie van zogeheten 'probleemwijken'. Mensen die in een wijk woonden die bekend stond als 'probleemwijk' hadden daardoor een grotere kans om gecontroleerd te worden op fraude dan mensen die in een wijk woonden die niet zo bekend

stond. Daarnaast was bij de wijkgerichte aanpak van de interventieteams niet standaard sprake van toetsing van risico-indicatoren voor de selectie van 'verwonderadressen'. Hierdoor was de selectie ineffectief in gevallen waar niet werd getoetst. Voor wat betreft de projecten van de wijkgerichte aanpak waarbij SyRI en voorloper SARI zijn ingezet, oordeelde de rechter dat er een reëel risico bestond op indirecte discriminatie en stigmatisering van mensen bij de toepassing van SyRI en voorloper SARI.

De commissie constateert dat ook de datakwaliteit onvoldoende was in het geval van FSV en het risicoclassificatiemodel van de Dienst Toeslagen. De gegevens die werden gebruikt om toezicht te houden en te handhaven waren niet altijd accuraat, consistent en betrouwbaar. Dit kwam onder andere door (menselijke) fouten bij het invoeren van gegevens, onnauwkeurige brondata en het feit dat gegevens niet werden geactualiseerd. De commissie concludeert dat specifiek bij de Belastingdienst meerdere applicaties en systemen zijn gebruikt, waarin grove fouten onopgemerkt bleven omdat er geen robuuste processen waren voor het controleren en verbeteren van de gegevenskwaliteit. Dit alles heeft geleid tot onjuiste risicomeldingen en niet-transparante en onrechtmatige besluitvorming in de uitvoeringspraktijk.

Door het delen van onrechtmatig verwerkte gegevens en niet onderbouwde risicoscores zijn de gevolgen voor mensen verergerd

De commissie stelt vast dat de onrechtmatige verwerking van gegevens en gebreken bij de risicoselectie door de Belastingdienst voor mensen grotere gevolgen heeft gehad dan aan de zijde van de sociale zekerheid. Dit komt doordat onrechtmatig verwerkte gegevens en niet onderbouwde risicoscores en fraudesignalen vervolgens ook wijdverspreid zijn geraakt binnen en buiten de Belastingdienst. Door het delen van onrechtmatig verwerkte gegevens, niet onderbouwde risicoscores en niet geverifieerde fraudesignalen zijn mensen de grip op hun persoonsgegevens kwijtgeraakt en kregen zij te maken met onterechte beschuldigingen van fraude.

Zo werden de gegevens over de (dubbele) nationaliteit van Nederlanders in het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) gedeeld met het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF), dat query's en quick-scans uitvoerde met het gegeven (dubbele) nationaliteit. Dit was een niet noodzakelijke verwerking die een direct onderscheid maakte. De Dienst Toeslagen deelde de risicoscores en bijbehorende persoonsgegevens uit het risicoclassificatiemodel met de hele Belastingdienst. Ook deelde de Dienst Toeslagen deze gegevens extern in het samenwerkingsverband Landelijke Stuurgroep Interventieteams. Het project Kwaliteitsverbetering en Fraudebestrijding Gastouderopvang deelde de lijst met gastouderbureaus met het CAF van de Belastingdienst en voegde op verzoek van het CAF namen en adressen toe aan de lijst. De commissie kan niet vaststellen wat het CAF met deze lijst heeft gedaan. Ten slotte werden ook de fraudesignalen over natuurlijke personen die in de Fraude Signalering Voorziening (FSV) werden geregistreerd, gewijzigd, geraadpleegd, gebruikt en gecombineerd (zonder structurele *fact check*), wijdverspreid. Zo had FSV een zwarte lijst effect, wat de stigmatisering van mensen als fraudeur tot gevolg heeft gehad.

2.6 Conclusie 5: Politiek heeft financiële keuzes gemaakt zonder oog voor de gevolgen voor mensen

De commissie concludeert dat door ondoordachte bezuinigingen, dwingende financiële kaders en perverse prikkels mensen onzichtbaar zijn geworden in de politieke besluitvorming. De politiek had duidelijke keuzes moeten maken over de invulling van de bezuinigingen en dit niet over moeten laten aan de uitvoeringsorganisaties. Bij zowel de uitvoering als de politiek waren financiële doelstellingen en de gevoelde noodzaak om te bezuinigen dominant bij het maken van keuzes. Deze financiële dominantie in de besluitvorming heeft het fraudebeleid verhard en kwaliteit van de dienstverlening verminderd, waardoor mensen in de praktijk nog harder zijn geraakt.

Bezuinigingen gingen samen met efficiency-maatregelen
Sinds de jaren tachtig zijn er diverse initiatieven tot hervormingen genomen die in grote lijnen werden gekenmerkt door de wens voor een efficiëntere en effectievere rijksoverheid. ‘Minder en beter’ was daarbij het devies. Onder het eerste kabinet-Lubbers (1982-1986) werd ingezet op verzakelijking van overheidsdiensten, waarbij meer nadruk werd gelegd op onder andere decentralisatie, zelfbeheer, vermindering van personeelsformatie en zelfredzaamheid van mensen: aspecten van het ‘New Public Management’-denken. Daarnaast waren er in de jaren negentig twee onderzoekscommissies die naar de werking van het stelsel van sociale zekerheid keken. Zo concludeerde de commissie-Buurmeijer dat het stelsel van werknemersverzekeringen dringend aan herziening toe was. In diezelfde periode kwam de commissie-van der Zwan tot de conclusie dat de druk van het verzekeringsstelsel op de collectieve lasten te groot was. Beide commissies veranderden het denken over sociale verzekeringen in Nederland. De uitvoering was onvoldoende doelmatig en efficiënt. Daarnaast was een nieuw sanctieregime nodig in de sociale zekerheid.

Deze trend voor een efficiëntere en effectievere overheid zette door en vertaalde zich vanaf 2007 ook in bezuinigingen op de ambtelijke organisaties. Er ontstond een opeenstapeling van bezuinigingen door verschillende kabinetten, die onder andere werden gerealiseerd door het nemen van efficiencymaatregelen door uitvoeringsorganisaties.

Bezuinigingen op de uitvoering gingen ten koste van de dienstverlening
De commissie ziet dat de politiek liever koos voor bezuinigingen op de organisatie (ook wel het apparaat genoemd) dan voor bezuinigingen die mensen direct raakten (zoals het verlagen van de uitkering), omdat zij dacht pijnloos te kunnen bezuinigen op de uitvoering. De politiek heeft verzaakt om bij het maken van deze keuze de gevolgen voor de dienstverlening en voor mensen serieus mee te wegen. In 2013 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat opstapelende bezuinigingen konden leiden tot taakversobering of het loslaten van publieke taken, maar dit weerhield de wetgever er niet van om verder te bezuinigen op de uitvoering.

De opeenvolgende efficiencymaatregelen die uit deze bezuinigingen voortvloeiden, gingen vervolgens ten koste van de dienstverlening van de Belastingdienst en het UWV. Het UWV koos voor digitalisering, maar merkte daarbij op: “*Dit zal onvermijdelijk leiden tot versobering van onze dienstverlening.*” Het UWV koos ervoor digitale dienstverlening aan ‘zelfredzame klanten’ en werkgevers centraal te stellen en intensievere persoonlijke bemiddeling te beperken tot

een deel van de werklozen. Ook bij de Belastingdienst kwam de dienstverlening onder druk te staan. Diverse belastingkantoren werden gesloten en ook hier werd ingezet op ICT-systemen om de uitvoeringsproblemen op te lossen.

Financiële kaders waren bepalend bij beleidskeuzes
De commissie constateert dat er op diverse momenten sprake was van een situatie waarin eerst financiële keuzes gemaakt werden, en pas later werd bepaald hoe zo'n financieel besluit beleidsmatig ingevuld kon worden. De commissie vindt het onverantwoord dat dergelijke keuzes werden gemaakt, zonder dat de politiek de mogelijke gevolgen hiervan in kaart bracht.

Bij de start van het kabinet-Rutte I waren de bij de formatie betrokken partijen het eens over de behoefte aan een harder fraudebeleid. Het onderwerp kwam in het regeerakkoord terecht, en de formerende partijen boekten hiervoor een bezuiniging van 180 miljoen euro in, een bedrag dat gebaseerd was op verkeerde aannames van het Centraal Planbureau (CPB). Ten tijde van het schrijven van het regeerakkoord was echter nog niet duidelijk hoe deze bezuiniging inhoudelijk ingevuld ging worden. Die invulling vond later plaats, maar toen bleek de ingeboekte bezuiniging lastig te realiseren. Ondanks diverse waarschuwingen werd hier evenwel aan vastgehouden.

In 2014 speelde dit ook, toen de Centrale Raad van Beroep (CRvB) oordeelde dat boetes die onder de fraudewet zijn opgelegd voortaan moesten worden getoetst op proportionaliteit. Het UWV wierp de vraag op of niet alle eerder opgelegde boetes moesten worden herzien. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Lodewijk Asscher, ging daar echter niet in mee. Naast het feit dat herziening een precedentwerking zou hebben en het niet verplicht was, was een herziening van alle eerder opgelegde boetes niet aan de orde vanwege het budgettaire gat dat een dergelijk besluit zou slaan. Het financiële belang om binnen de budgettaire kaders te blijven woog hiermee zwaarder dan de inhoudelijke afwegingen bij de boeteherziening.

Ook perverse prikkels businesscases versterkten hard fraudebeleid
De combinatie van hard fraudebeleid en bezuinigen heeft op twee momenten tot zogenoemde businesscases geleid. Het opsporen van fraude kon immers ook geld opleveren, door de teruggave van onterecht uitgekeerde uitkeringen of toeslagen en de toegekende boetes. De commissie concludeert dat deze businesscases in zichzelf een perverse prikkel vormden; ze zetten aan tot net zo lang controleren tot de financiële doelstellingen gehaald waren. De businesscases waren een expliciete aanleiding om op zoek te gaan naar extra fraudegevallen om de gewenste opbrengsten te behalen. In combinatie met de eerdere constatering van de commissie dat ook fouten werden aangemerkt als fraude, was dit een gevaarlijke ontwikkeling. Het heeft volgens de commissie bijgedragen aan een verdere verharding van het fraudebeleid.

Bij de businesscase fraude van de Dienst Toeslagen werd van tevoren bepaald wat de fraudebestrijding moest opleveren. Daar werd dan ook op gestuurd. Toen duidelijk werd dat de Dienst Toeslagen de jaarlijks afgesproken 25 miljoen euro niet ging halen, werden de teugels aangetrokken: de dienst ging 2.000 extra toeslaggerechtigden bij wie zij een hoger risico op fraude vermoedde, aan een intensieve controle onderwerpen. De mankracht om dit te doen werd weggehaald bij de afdeling Bezwaar en Beroep. Dit betekende ook dat de bezwaarafhandeling langer duurde.

Ook het UWV kreeg te maken met een businesscase. Terugvorderingen van onterechte uitkeringen werden daarbij als winst aangemerkt. Deze businesscase was aanleiding voor het UWV om risicogericht toezicht te introduceren. Toen andere ontwikkelingen zorgden voor een geringer aantal fraudegevallen werd dat problematisch; het werd daarmee moeilijker de geraamde opbrengsten van de businesscase te realiseren.

De commissie concludeert dat deze financieel ingegeven keuzes hebben geleid tot een verdere verharding van het fraudebeleid, en dat niemand daarbij oog heeft gehad voor de gevolgen daarvan voor mensen in de praktijk.

2.7 Conclusie 6: Kamerleden hebben actief bijgedragen aan een hard fraudebeleid en hebben ellende voor mensen niet weten te voorkomen

Het parlement heeft in meerderheid gefaald in haar wetgevende en controlerende taak en is hiermee medeverantwoordelijk voor de basis van de ellende voor mensen. De Tweede Kamer heeft ingestemd met kwalitatief slechte wetten en heeft vervolgens verzaakt ontwerpfouten in de wetten te herstellen. Daarnaast hebben Kamerleden en journalisten een aanjagende rol gespeeld in de verharding van het fraudebeleid. In het samenspel van politiek en media overheersten enkelvoudige beelden, waardoor de werkelijkheid geweld is aangedaan.

De commissie oordeelt hard over het handelen en de verantwoordelijkheid van Kamerleden, maar merkt daarbij het volgende op. Vaak wordt er gesproken over *de* Tweede Kamer, alsof deze als één instituut handelt. De Kamer bestaat uit echter uit verschillende politieke fracties met uiteenlopende opvattingen. Deze bestaan uit individuele Kamerleden die ieder op hun eigen manier invulling geven aan hun taak. Omdat het lastig is om te spreken over ‘de Kamer’ als geheel, spreekt de commissie in deze conclusie over het handelen van Kamerleden. Op diverse momenten in de tijd ziet de commissie dat Kamerleden tegen de stroom in gaan of voorstellen indienen om slechte wetten aan te passen, maar andere Kamerleden helpen deze voorstellen niet aan een meerderheid. Kamerleden die de vinger op de zere plek legden, werden vaak onterecht gerustgesteld door het kabinet. Ook constateert de commissie dat het toeslagenschandaal zonder het vasthoudende werk van Kamerleden en journalisten niet boven water was gekomen.

Kamerleden hebben gefaald in hun wetgevende en controlerende taak
Kamerleden hebben een zware verantwoordelijkheid als het gaat om het goedkeuren van wetten: wetgeving in Nederland kan niet ontstaan zonder instemming van een meerderheid in de Tweede en Eerste Kamer. Toch zijn wetten met daarin ontwerp- en invoeringsfouten zonder fundamentele wijzigingen door beide Kamers aangenomen. Kamerleden hebben daarmee gefaald in hun wetgevende taak en hebben bijgedragen aan de ellende die deze wetten hebben veroorzaakt.

De commissie herkent het patroon dat Kamerleden zowel in de schriftelijke als de mondelinge bijdrages vragen stellen die de kern van de ontwerp- of invoeringsfouten weten te raken. Vaak blijft het echter bij vragen. De commissie constateert dat Kamerleden beperkt voorstellen doen of initiatieven nemen om deze fouten op te lossen. Sterker nog, de commissie ziet dat Kamerleden die wezenlijke pijnpunten benoemd hebben die in de wet niet zijn opgelost,

vervolgens toch instemmen met de voorgestelde wet. Zo uiten Kamerleden hun zorgen over het beleggen van de uitvoering bij de Belastingdienst bij de wetsbehandeling van de Wet kinderopvang (Wko), maar dienen hier uiteindelijk geen moties of amendementen over in. Bij de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) is een amendement om een algemene hardheidsclausule op te nemen uiteindelijk niet in stemming gebracht.

De commissie signaleert daarnaast dat Kamerleden belangrijke wetten soms heel oppervlakkig behandelen. Zo wordt er bij de wet Aanpak fraude door bestandskoppelingen gewaarschuwd voor het gevaar dat gegevens van mensen voor andere doeleinden gebruikt kunnen worden en dat het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van mensen hiermee in het geding is. Na zo'n advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zou een fundamentele behandeling gepast zijn. Na schriftelijke inbreng op dit wetsvoorstel (wat betekent dat Kamerfracties schriftelijke inbreng leveren en de regering daar schriftelijk op reageert) volgt echter geen plenaire behandeling. Het wetsvoorstel wordt als hamerstuk afgedaan.

Daarnaast concludeert de commissie dat Kamerleden toestaan dat ze hun werk onder tijdsdruk moeten doen. De Tweede Kamer gaat over zijn eigen agenda, maar gaat desondanks vaak mee in verzoeken van het kabinet tot spoedige behandeling. Bij de invoering van de fraudewet ligt er zo'n verzoek tot spoedige behandeling, omdat de wet onder andere vanwege financiële overwegingen snel moet worden ingevoerd. Kamerleden hebben de bijbehorende Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) alleen in concept gezien, omdat de definitieve versie nog niet beschikbaar is bij de behandeling van de wet. Er worden kritische vragen gesteld over de verwijtbaarheid in de fraudewet, maar Kamerleden stemmen in met de wet nog voor ze de definitieve versie van de AMvB hebben gezien.

Kamerleden en journalisten hebben een hard fraudebeleid aangejaagd
De commissie concludeert dat sprake is geweest van een wisselwerking tussen Kamerleden en journalisten waarin ze op dit onderwerp het slechtste in elkaar naar boven hebben gehaald. Mensen werden hiervan de dupe. In de politiek worden er dagelijks beslissingen genomen die het leven van mensen raken. Journalisten bepalen welke onderwerpen wel of niet aandacht krijgen. Hiermee ontstaat er een afhankelijkheidsrelatie tussen Kamerleden en journalisten.

De commissie ziet dat media vooral aandacht hebben voor ophef en conflict en minder voor het inhoudelijke debat. Als er geen conflict of schandaal is, dan verdwijnt een onderwerp meestal weer snel naar de achtergrond. De wisselwerking tussen Kamerleden en journalisten heeft gevolgen gehad voor de wijze waarop Kamerleden hun taak invullen. De medewetgevende taak van Kamerleden, zeker als het technische complexe wetten betreft, kreeg om die reden veel minder aandacht.

Dit heeft een zelfversterkend effect: een papegaaiencircuit tussen politiek en media. Er is onevenredig vaak geschreven over fraude binnen de sociale zekerheid. Sociale zekerheid werd synoniem voor fraude. Bij fraude ging het bovendien met name over fraude door mensen met een migratieachtergrond. Dit alles heeft bijgedragen aan een verhard maatschappelijk politiek klimaat, waarin enkelvoudige beelden dominant zijn. Kamerleden hebben bewindspersonen aangespoord het fraudebeleid verder te verharden. De toonzetting in het politieke debat heeft daarnaast een effect gehad op het handelen van ambtenaren in uitvoeringsorganisaties. De commissie concludeert dat Kamerleden en journalisten hiermee een aanjagende rol hebben gehad.



Hoofdstuk 3

Aanbevelingen

Aanbevelingen

Een sterkere rechtsstaat voor mensen, waarin grondrechten worden gerespecteerd en rechtsstatelijk wordt gehandeld.

- Toets wetten zowel voor- als achteraf aan de Grondwet.
- Zorg voor kennisopbouw over de risico's van data en digitale toepassingen en creëer waarborgen voor burgers.
- Versterk de waakhondfunctie van de Autoriteit Persoonsgegevens door het jaarbudget te verhogen.
- Maak de overheid wettelijk aanspreekbaar op discriminerende handelingen.
- Splits de Afdeling bestuursrechtspraak af van de Raad van State en breng deze onder bij de rechterlijke macht.

De overheid heeft altijd oog voor mensen.

- Zorg dat overheidshandelen nooit mag leiden tot onevenredig nadelige gevolgen voor mensen.
- Voorkom schrijnende gevallen in de praktijk.
- Zorg ervoor dat wetten beter aansluiten bij de mensen in de samenleving.

De overheid heeft een menselijk gezicht.

- Begeleid mensen in plaats van ze te beoordelen.
- Introduceer een recht op persoonlijk contact.
- Toon politiek lef en schaf het toeslagenstelsel af, met oog voor de belangen van mensen op de korte termijn.

Een menselijk handhavings- en sanctioneringsbeleid.

- Pak echte fraude aan, maar sla niet door.
- Herzie het handhavings- en sanctioneringsstelsel grondig, zodat er altijd oog is voor de mens en de omstandigheden van het geval.
- Definieer en harmoniseer relevante begrippen in de sociale zekerheid.

Juridisch vangnet en toegankelijk recht voor mensen.

- Zorg voor een landelijk dekkend netwerk voor hulp en ondersteuning bij sociaaljuridische vraagstukken.
- Verhoog de vergoedingen voor de sociale advocatuur en verruim de criteria voor gesubsidieerde rechtsbijstand.

Een parlement dat goed zijn werk doet.

- Neem de wetgevende taak serieus.
- Zorg ervoor dat de Kamer over de juiste informatie beschikt.
- Versterk de positie en ondersteuning van Kamerleden.

3.1 Inleiding

De commissie heeft moeten constateren dat levens van mensen zijn vermorzeld. Doordat kabinet en parlement hebben gefaald, door onrechtmatig handelen van de uitvoering en doordat de rechtspraak is tekortgeschoten. Omdat de staatsmachten blind waren voor mens en recht.

Veel zaken die de commissie constateert of aanbeveelt zijn niet geheel nieuw. Veel is al eerder gezegd, opgeschreven of voor gewaarschuwd. Dat maakt het des te erger dat niet is ingegrepen, dat de rechtsstaat niet is gerespecteerd, grondrechten zijn geschonden en de menselijke waardigheid van individuen met voeten is getreden. Dit had voorkomen kunnen worden als de overheid niet blind was geweest voor mens en recht en als eerder was besloten om de rechtsstaat te versterken, zoals al meermaals indringend is aanbevolen.

Door de schok die de onthullingen teweeg heeft gebracht zijn er tal van verbeterprogramma's opgezet. Maar het probleem zit dieper. De patronen en risico's die hiertoe hebben geleid zijn niet verdwenen. De blindheid voor mensen en voor hun rechten is er nog steeds. Overal binnen de overheid. Als we blind blijven voor mens en recht kan een grondrechtenschandaal zomaar nog een keer plaatsvinden.

Laat het leed niet voor niets zijn geweest

De rechtsstaat is geen abstract begrip, maar dient er onder meer toe de belangen van mensen en hun rechten te beschermen. In concrete zin is de rechtsstaat er dan ook voor mensen. Dat kan en moet beter tot uitdrukking worden gebracht in de wet en moet ook een nadrukkelijkere rol gaan spelen in de uitvoering en de rechtspraak. De overheid moet fundamenteel anders gaan kijken naar mensen en de onderlinge verhoudingen in de rechtsstaat. Er moet meer aandacht zijn voor het eerbiedigen van grondrechten en het waarborgen van de beginselen van de rechtsstaat in alle lagen en bij elk handelen van de overheid. Hiermee spreekt de commissie hoeders van de rechtsstaat aan: de wetgever (Kamerleden en regering), de uitvoering (bewindspersonen en ambtenaren) en de rechtspraak (rechters) zijn allen dragers van de rechtsstaat en die rol moet naar eer en geweten worden vervuld. Bij het contact met de overheid moeten de belangen van mensen en hun individuele omstandigheden centraal worden gesteld. Bij het handhavings- en sanctioneringsbeleid moet veel meer gekeken worden naar wat de consequenties zijn van een beslissing. Een op papier gerechtvaardigde terugvordering kan worden ervaren als een enorme straf en tot gevolg hebben dat iemand jarenlang in de schulden verblijft. Dit beleid moet fundamenteel worden gewijzigd, de blindheid voor de gevolgen voor mensen moet weggenomen worden. Er zullen altijd beslissingen van bestuursorganen blijven waar mensen zich niet in kunnen vinden. Dan moet er sprake zijn van effectieve rechtsbescherming, een ruime bezwaartermijn, hulp en ondersteuning bij het verkrijgen van rechtvaardigheid door goede rechtshulp en adequate rechtsbijstand. Uiteindelijk moeten mensen kunnen vertrouwen op een rechtvaardige behandeling door de overheid.

Dit rapport is gericht *aan* de Tweede Kamer, maar gaat ook *over* de Tweede Kamer. De Tweede Kamer kan de situatie voor mensen in het land alleen veranderen als zij ook bereid is om zélf te veranderen. Kamerleden hebben hun wetgevende taak verzaakt, terwijl zij wél veel aandacht besteedden aan de aanjagende rol die zij gespeeld hebben. Dat is ernstig. De Tweede

Kamer moet haar eigen basistaken serieuzer nemen en de positie van Kamerleden versterken. De volksvertegenwoordigers zullen ervoor moeten zorgen dat de kwaliteit van wetten gewaarborgd is en dat er altijd oog is voor de gevolgen voor mensen van wetten en beleid.

Er rust nog een zware taak op de Tweede Kamer. Het is aan hen om een nieuw grondrechtenschandaal te voorkomen door voortvarend aan de slag te gaan met deze aanbevelingen. Maar het is vooral van belang dat alle staatmachten weer kijken naar wat beslissingen voor mensen betekenen. Dat er weer oog is voor mensen en voor hun rechten.

3.2 Een sterkere rechtsstaat voor mensen, waarin grondrechten worden gerespecteerd en rechtsstatelijk wordt gehandeld

Wij moeten in een land leven waar de basale grondrechten van mensen worden gerespecteerd. Daarvoor moet onze rechtsstaat worden versterkt. Wetten die een ongerechtvaardigde inbreuk maken op de grondrechten van mensen mogen niet worden aangenomen. Daarvoor is het noodzakelijk dat de grondwettigheid van wetten getoetst wordt, de overheid aangesproken kan worden op discriminerende handelingen, er meer kennis over data komt bij de overheid, de Autoriteit Persoonsgegevens een hoger jaarbudget krijgt en de Afdeling bestuursrechtspraak afgesplitst wordt van de Raad van State.

De overheid heeft de belangrijke taak om op te treden als hoeder van de rechtsstaat.[21] Meer aandacht voor grondrechten, rechtsbeginselen en de rechtsstaat is daarom nodig op zowel de plekken waar wetgeving tot stand komt, als in de uitvoeringsorganisaties, waar aanvullende keuzes in beleid worden gemaakt en beslissingen worden genomen die mensen raken, maar ook in de rechtspraak, waar gedragingen van mensen en de overheid worden beoordeeld. Dit betekent dat er voldoende mogelijkheden voor de wetgever moeten zijn om wetten vooraf te toetsen op grondwettigheid. Omdat de wetgever niet alle gevolgen van wet- en regelgeving op individuele mensen kan overzien, is het daarnaast belangrijk dat de grondwettigheid van een wet ook achteraf kan worden getoetst. Om dit mogelijk te maken en de samenleving te verzekeren van een goed functionerende rechtsstaat die oog heeft voor (de belangen van) de mens zijn concrete investeringen noodzakelijk.

Grondrechten gelden ook, of misschien wel juist, in dit digitale tijdperk. Technologische ontwikkelingen gaan razendsnel en de wetgever loopt per definitie achter deze ontwikkelingen aan. In de uitvoering wordt al gebruikgemaakt van toepassingen waar potentieel grote risico's aan kleven, zoals risico-gestuurd toezicht. Het gebruik van digitale toepassingen stelt de overheid in staat om efficiënt haar taken uit te voeren, maar dit kan alleen als er voldoende kennis is over de materie en als er voldoende waarborgen worden toegepast. Daarom moet de kennis over de mogelijkheden én de potentiële risico's van digitale toepassingen rijksbreed worden vergroot, ook met het oog op nieuwe toepassingen zoals algoritmes en artificial intelligence (AI).

21 Raad voor het Openbaar Bestuur (2020).
Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (21-12-2023). Open brief aan de informateur. Geraadpleegd op 18 januari 2024. raadopenbaarbestuur.nl/documenten/brieven/2023/12/21/open-brief-informateur

Juist vanwege de vele risico's bij het gebruik van digitale toepassingen, waaronder risicomodellen en algoritmes, en de problemen in het verleden is het gezond om een goede sterke waakhond zoals de Autoriteit Persoonsgegevens te hebben. De Autoriteit Persoonsgegevens moet dan wel in staat worden gesteld haar wettelijke taken zoals klachtbehandeling, advisering over wetgeving en toezicht adequaat in te vullen. Daarom moet het jaarbudget van de Autoriteit Persoonsgegevens structureel worden verhoogd.

Op dit moment kan de overheid maar zeer beperkt worden aangesproken op mogelijk discriminerende handelingen. Zogeheten 'eenzijdig overheidshandelen' valt namelijk niet onder de gelijkebehandelingswetgeving. Eenzijdig overheidshandelen gaat om een dienst die exclusief door de overheid (eenzijdig) wordt verleend, zoals het verstrekken van een uitkering of het uitvoeren van een controle in het kader van handhaving. Hierdoor kunnen mensen die vermoeden te zijn gediscrimineerd, bijvoorbeeld door het gebruik van een risicoprofiel, dit nergens laten toetsen of beoordelen door een onafhankelijk orgaan. Om mensen beter te beschermen tegen een ongelijke behandeling van de overheid moet eenzijdig overheidshandelen dan ook onder het bereik van de gelijkebehandelingswetgeving worden gebracht.

De commissie heeft een principiële onzorgvuldigheid geconstateerd in het staatsrechtelijk systeem. In Nederland zijn er maar liefst vier hoogste rechtscolleges op het gebied van het bestuursrecht, met elk eigen bestuursrechtelijke expertises.[22] Twee van deze rechtscolleges hebben in het onderzoek van de commissie een prominente rol, te weten de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Centrale Raad van Beroep. Allereerst is het opmerkelijk dat vraagstukken over (aanvullende) inkomensvoorzieningen niet bij één rechtsprekende instantie zijn ondergebracht. Ook brengt de versnippering onder zo veel verschillende rechtscolleges een risico op het gebied van rechtseenheid en rechtszekerheid met zich mee. Daarnaast houdt (de Afdeling advisering van) de Raad van State zich bezig met het adviseren van de wetgever over (concept-)wetsvoorstellen, terwijl deze wetten in een later stadium door de Afdeling bestuursrechtspraak van diezelfde Raad van State worden getoetst. Het is staatsrechtelijk onzuiver dat een Hoog College van Staat zowel de wetgever adviseert over wetgeving als over diezelfde wetgeving rechtspreekt. Dit kan vragen opwerpen aangaande de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Raad van State en staatsrechtelijke spanningen opleveren, ook met andere (toezichthoudende) autoriteiten. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moet dan ook worden afgesplitst van de Raad van State en worden ondergebracht bij de rechterlijke macht.

22 De Hoge Raad der Nederlanden (belastingrecht), de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (onder meer vreemdelingenrecht, milieu en ruimtelijke ordeningsrecht en toeslagen), de Centrale Raad van Beroep (sociale verzekeringsrecht en ambtenarenzaken) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (economisch bestuursrecht).

De commissie doet de volgende aanbevelingen:

- **Toets wetten zowel voor- als achteraf aan de Grondwet**
  Op de wetgever rust een grote verantwoordelijkheid om wetten vooraf te toetsen aan rechtsstatelijke en grondwettelijke aspecten. Het kabinet heeft hier een belangrijke taak in te vervullen. Dit geldt in het bijzonder voor de minister van Binnenlandse Zaken als hoofdverantwoordelijke voor de toetsing van grondrechten, wiens rol beter moet worden verankerd in het wetgevingsproces. Ook moeten de Tweede en Eerste Kamer, in het kader van hun medewetgevende en controlerende taak, nadrukkelijker toetsen aan de Grondwet. Politieke wensen of organisatiebelangen mogen er in elk geval nooit voor zorgen dat een grondrecht aan de kant wordt geschoven. Daarnaast onderschrijft de commissie het belang van constitutionele toetsing achteraf (door de rechter) en beveelt aan deze toetsing mogelijk te maken.

- **Zorg voor kennisopbouw over de risico's van data en digitale toepassingen en creëer waarborgen voor burgers**
  Bij alle departementen en uitvoeringsorganisaties, van topambtenaar tot programmeur, moet sprake zijn van continue kennisopbouw over de inhoudelijke wet- en regelgeving en de kwaliteit en de risico's van het gebruik van data in deze snel veranderende digitale maatschappij. De (grond)rechten van mensen moeten altijd zijn geborgd en er moet terughoudend worden omgegaan met het gebruik van digitale toepassingen, zoals risicomodellen. Als de inzet van een risicomodel noodzakelijk is, moet het zorgvuldig en transparant gebeuren: selecteren is motiveren. Om tunnelvisie te voorkomen moet handhaving nooit volledig risico-gestuurd functioneren. Een (deels) niet-risicogebaseerde aanpak blijft noodzakelijk. Daarbij geldt bovendien: hoe groter de potentiële inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, des te groter de waarborg voor de burger. Houd grip op data bij samenwerkingsverbanden en voorkom dat persoonsgegevens gaan 'rondzwerven'.

- **Versterk de waakhondfunctie van de Autoriteit Persoonsgegevens door het jaarbudget te verhogen**
  De Autoriteit Persoonsgegevens moet haar wettelijke taak naar behoren kunnen uitvoeren. Zeker in deze digitaliserende maatschappij zijn razendsnelle ontwikkelingen aan de orde van de dag. Deze ontwikkelingen brengen forse uitdagingen met zich mee voor de privacy van mensen en de rol van de Autoriteit Persoonsgegevens is dan ook van groot belang. De commissie beveelt dan ook aan om het jaarbudget van de Autoriteit Persoonsgegevens structureel te laten groeien naar minimaal 100 miljoen euro, zodat zij haar wettelijke taak naar behoren kan vervullen.

- **Maak de overheid wettelijk aanspreekbaar op discriminerende handelingen**
  De gelijkebehandelingswetgeving is slechts van toepassing op een beperkt aantal maatschappelijke terreinen en geldt niet voor zogeheten 'eenzijdig overheidshandelen'. De commissie beveelt aan eenzijdig overheidshandelen onder de werking van de gelijkebehandelingswetgeving te brengen.

- **Splits de Afdeling bestuursrechtspraak af van de Raad van State en breng deze onder bij de rechterlijke macht**
  De dubbele pet van de Raad van State als wetgevingsadviseur en hoogste bestuursrechter moet worden afgezet. De Raad van State moet enkel fungeren als adviesorgaan van de wetgever, terwijl de bestuursrechtspraak moet worden ondergebracht bij de rechterlijke macht.

3.3 De overheid heeft altijd oog voor mensen

De overheid is er voor mensen, niet andersom. Bij alles wat de overheid doet, moet zij kijken naar wat dit potentieel betekent voor mensen. Het handelen van de overheid mag nooit leiden tot onevenredig grote nadelige gevolgen voor mensen, ook al staat het zo in de wet of in beleid. Dat mag nooit meer een excuus zijn. Dit uitgangspunt moet de basis zijn van alle wet- en regelgeving in Nederland. Op de korte termijn kan dit al in de praktijk worden gebracht door in de uitvoering en rechtspraak meer gebruik te maken van de 'dringende reden'. Daarnaast moet in de uitvoering veel meer aandacht en oog zijn voor om welke mensen het gaat, met al hun diversiteit en verscheidenheid.

De wetgever moet nadrukkelijk tot uiting brengen dat de mens centraal staat in de rechtsstaat. Niet alleen door concrete wetten en regels, maar ook door de inkleuring daarvan in bijvoorbeeld een memorie van toelichting. Van alle staatsmachten wordt bovendien een dienstbare en proactieve opstelling verwacht. Om een eerlijke behandeling van de burger te verzekeren, moet in de Algemene wet bestuursrecht een algemene evenredigheidsbepaling worden opgenomen. Hierdoor kunnen onevenredig nadelige gevolgen voor de burger, ook bij zogeheten gebonden bevoegdheden, worden voorkomen.

Ook op de korte termijn moeten schrijnende gevallen worden voorkomen. Hiervoor ziet de commissie een oplossing in de zogeheten 'dringende reden': als toepassing van de wet leidt tot onaanvaardbare gevolgen voor de belanghebbende kan het bestuursorgaan, op basis van een dringende reden, geheel of gedeeltelijk afzien van herziening of terugvordering van een uitkering. Dit is een hardheidsclausule die in verschillende wetten (zoals de Participatiewet, de WW en de WAO) is vastgelegd. In de praktijk blijkt echter dat een beroep op de dringende reden bijna nooit wordt gehonoreerd en de hardheidsclausule wordt dan ook al jaren nauwelijks toegepast.[23] Door dit begrip een ruimere invulling te geven, kan vaker een succesvol beroep worden gedaan op deze uitzonderingsmogelijkheid, waardoor ook op de korte termijn schrijnende gevallen kunnen worden voorkomen.

De overheid is er niet alleen vóór mensen, maar ook dóór mensen. In de uitvoering moet er dan ook meer aandacht zijn voor de verschillen tussen mensen die in aanraking komen met (de wetten, regels en beleid van) de overheid. Mensen verschillen in wat ze weten, kunnen en willen, nog los van waar ze wonen, werken en leven. Meer oog voor verschillen tussen mensen, hun behoeftes, wensen en omstandigheden waarin zij verkeren, draagt bij aan een overheid waar mensen op kunnen vertrouwen. Aandacht voor mensen betekent ook dat vanuit de werkvloer voldoende ruimte moet zijn voor ambtelijke tegenspraak en dat rechtsstatelijk handelen als uitgangspunt wordt gehanteerd als kerncompetenties van ambtenaren.

De commissie doet de volgende aanbevelingen:

- **Zorg dat overheidshandelen nooit mag leiden tot onevenredig nadelige gevolgen voor mensen**
  Hervorm de Algemene wet bestuursrecht zodat de mens uitdrukkelijk centraal staat bij al het handelen van de overheid. Leg daarnaast, door middel van een algemene

23 Zie hiertoe ook het advies van raadsheer advocaat-generaal De Bock, CRvB, 10 november 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:2086.

evenredigheidsbepaling in de Algemene wet bestuursrecht, vast dat overheidshandelen niet mag leiden tot onevenredig nadelige gevolgen voor burgers, zelfs niet als sprake is van een gebonden bevoegdheid.[24]

- **Voorkom schrijnende gevallen in de praktijk**
  Bij iedere wet kan het voorkomen dat er schrijnende gevallen ontstaan. Het is de taak van de uitvoering en de rechtspraak om deze te voorkomen. Maak in de uitvoering en rechtspraak vaker gebruik van de 'dringende reden'. Vul het begrip zo in dat het als wettelijke hardheidsclausule weer een wezenlijke rol kan spelen in het stelsel van herziening en terugvordering van uitkeringen.

- **Zorg ervoor dat wetten beter aansluiten bij de mensen in de samenleving**
  Wetten moeten veel meer toegespitst zijn op de praktijksituatie van mensen in plaats van een tekentafelwerkelijkheid. Dit kan worden bereikt door veel meer te werken met divers samengestelde teams met sensitiviteit voor verschillende culturen, leefsituaties en financiële omstandigheden van mensen. Daarnaast is het essentieel dat ambtenaren zich bewust zijn van hun rechtsstatelijke rol: zij moeten ervoor zorgen dat de overheid zich aan haar eigen regels houdt. Dit zijn kerncompetenties van hun handelen en deze moeten als zodanig ook tot uiting komen in het personeelsbeleid, werving en selectie en leiderschap.

3.4 De overheid heeft een menselijk gezicht

De overheid moet in dienst staan van mensen. Dat begint bij een overheid waarmee je persoonlijk contact kunt hebben. Een overheid die je begeleidt bij het aanvragen van een uitkering of toeslag in plaats van beoordeelt of je een formulier fout hebt ingevuld. De spelregels die er gelden zijn voor mensen duidelijk en begrijpelijk. Wanneer je het niet eens bent met een beslissing, kun je daar toegankelijk bezwaar tegen maken. De risico's van het systeem komen niet meer bij mensen te liggen: Het huidige toeslagenstelsel heeft teveel risico's en nadelige gevolgen voor mensen en moet om die reden worden afgeschaft.

Iedereen moet kunnen rekenen op de overheid als zij hulp nodig hebben. Het is voor veel mensen niet eenvoudig om de juiste regeling te vinden en te doorgronden wat deze voor de eigen situatie betekent. De overheid moet mensen concreet, correct en begrijpelijk informeren over hun rechten en plichten. Als blijkt dat mensen hun formulier niet goed hebben ingevuld, dan krijgen ze begeleiding in plaats van een beoordeling. Er is contact of hulp aanwezig om fouten te corrigeren.

Mensen moeten contact kunnen opnemen met hun overheid. Dat kan via de telefoon, chat, mail, videobellen of app, maar ook door simpelweg op de koffie te komen. Er moet een recht op persoonlijk contact komen, zodat iedereen op een laagdrempelige manier in contact kan komen met een uitvoeringsorganisatie, op welke manier dan ook. Door hierin te voorzien kunnen mensen al in een vroeg stadium worden geholpen en kunnen maatschappelijke kosten, die ontstaan door misverstanden bij en gemaakte fouten door burgers, worden voorkomen.

24 Deze wijziging kan worden meegenomen met de Wet versterking waarborgfunctie Awb, Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 29279, nr. 763.

Daarnaast moet de bezwaartermijn (van zes weken) worden verlengd tot een jaar zodat deze beter aansluit bij de belevingswereld van mensen.

In het toeslagenstelsel zijn door de voorschotfinanciering veel financiële risico's en onrealistische verantwoordelijkheden neergelegd bij mensen, waaronder het, op de juiste wijze, voorafgaand schatten van het toekomstige inkomen voor het aanvragen van toeslagen en het tijdig doorgeven van wijzigingen. Dit systeem, dat bedoeld is voor inkomensbescherming, leidt tot onverantwoorde financiële risico's aan de kant van de burger. Daarnaast heeft de gedeelde verantwoordelijkheid van meerdere departementen (voor beleid en uitvoering) tot problemen geleid, vanwege verschillende (tegen elkaar indruisende) belangen. Het is duidelijk dat een stelselverandering nodig is. Dit is al meer dan vijftien jaar bekend en meermaals opgeschreven. Het wordt nu tijd voor politiek lef. Daarom is het belangrijk dat het kabinet en de Tweede Kamer zonder verder uitstel een route kiezen. De grote risico's van het huidige stelsel zijn duidelijk, de rapporten en de varianten waaruit kan worden gekozen zijn beschikbaar.[25] Als in een nieuw stelsel (wederom) wordt gekozen voor gedeelde verantwoordelijkheden verspreid over meerdere departementen, moet duidelijk worden vastgelegd wie welke verantwoordelijk draagt, zodat problemen tussen beleid en uitvoering worden voorkomen. Aangezien een verandering van het toeslagenstelsel lang kan duren, is het van belang op korte termijn de knelpunten van het bestaande stelsel zo veel mogelijk te adresseren. Door bij de kinderopvangtoeslag over te gaan op directe financiering en de effecten van de voorschotsystematiek zo beperkt mogelijk te houden, zou dit kunnen worden gerealiseerd.

Het doorhakken van knopen vraagt om politiek lef. De alternatieven en afwegingen liggen klaar. Ze vragen een duidelijke politieke keuze en vervolgens tijd en ruimte voor de uitvoering om die keuze goed uit te voeren.

Daarom beveelt de commissie het volgende aan:

- **Begeleid mensen in plaats van ze te beoordelen**
  Mensen moeten concreet, volledig en helder worden geïnformeerd over hun rechten en plichten en eventuele gevolgen van wijzigingen in hun persoonlijke omstandigheden. Mensen moeten door de overheid niet worden beoordeeld, laat staan veroordeeld, maar worden begeleid waar dat nodig is. Daarvoor is onder andere een (volledig) dossier en de mogelijkheid van correctie nodig. Stel daarnaast voor inkomensvoorzieningen en toeslagen een bezwaartermijn van ten minste een jaar vast.

- **Introduceer een recht op persoonlijk contact**
  Mensen moeten weer persoonlijk contact kunnen hebben met een uitvoeringsorganisatie. In de Awb moet het recht op persoonlijk contact worden vastgelegd en elk bestuursorgaan moet kijken aan de hand van de wensen van belanghebbenden hoe zij dat het beste kunnen vormgeven. De uitvoering moet in staat worden gesteld om dit ook daadwerkelijk op een goede manier te kunnen doen.

25 Bijlage bij Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 760.

- **Toon politiek lef en schaf het toeslagenstelsel af, met oog voor de belangen van mensen op de korte termijn**
  Maak een gezamenlijke politieke keuze over de toekomst van toeslagen en zorg voor een uitvoerings- en transitieplan dat de nadelen in de tussenliggende periode beperkt. De grootste urgentie zit bij het aanpassen van de kinderopvangtoeslag door het dynamische karakter en de grote bedragen die teruggevorderd kunnen worden. Zorg er in de tussentijd voor dat mensen zo min mogelijk last ervaren van de nadelen van de voorschotfinanciering, door met directe financiering te werken.

3.5 Een menselijk handhavings- en sanctioneringsbeleid

Er moet meer ruimte komen voor de uitvoering om naar eigen inzicht te handhaven en, met oog voor de mens en diens persoonlijke omstandigheden, tot terugvordering of beboeting over te gaan. Begrippen moeten eenduidig worden gedefinieerd en geharmoniseerd binnen het gehele socialezekerheidsstelsel, zodat geen misverstand kan bestaan over de uitleg en betekenis daarvan.

Het blijft belangrijk dat er aandacht is voor een effectieve aanpak van daadwerkelijke fraude en misbruik van regelingen, maar er moet meer gekeken worden naar de consequenties voor mensen, zeker als sprake is geweest van een onbewuste fout. Een op papier gerechtvaardigde terugvordering kan voor mensen in de praktijk als een harde sanctie worden ervaren, zeker als deze nog jarenlang financieel op hen drukt. Zo'n beslissing moet achteraf altijd inhoudelijk worden verantwoord en gemotiveerd. De commissie adviseert een fundamentele herziening van het handhavings- en sanctioneringsbeleid in de sociale zekerheid.

De commissie constateert dat het begrip 'fraude' in beleidsdocumenten en debatten wel veel wordt gebruikt, maar dat een eenduidige definitie ontbreekt. Hierdoor blijft het risico bestaan dat een fout wordt bestraft als fraude. Relevante definities in de sociale zekerheid moeten dan ook eenduidig worden gedefinieerd en geharmoniseerd, zodat voor de burger duidelijk is wat zijn rechten en plichten zijn.

Van veel besluiten van de overheid is niet te doorgronden waar deze op zijn gebaseerd. Zeker als de overheid gebruikmaakt van risico-indicatoren moet altijd kunnen worden verantwoord waarom deze geschikt zijn voor het opsporen van fraude en noodzakelijk zijn voor de handhaving in de sociale zekerheid. Alleen dan kunnen mensen zich verweren tegen (de gevolgen van) deze besluiten, die zeer ingrijpend kunnen zijn. Ook kunnen deze besluiten dan door een rechter worden getoetst.

De commissie beveelt daarom het volgende aan:

- **Pak echte fraude aan, maar sla niet door**
  Fraudeurs moeten worden aangepakt, niet de mensen die per ongeluk de regels overtreden. De mate van beleidsinzet en middelen voor de bestrijding van fraude moeten samenhangen met de geschatte omvang van de fraude. Businesscases en andere perverse prikkels horen geen rol te spelen in fraudebestrijding.

- **Herzie het handhavings- en sanctioneringsstelsel grondig, zodat er altijd oog is voor de mens en de omstandigheden van het geval**
  Het is van belang dat gemeenten en uitvoeringsorganisaties meer ruimte krijgen om naar eigen inzicht te handhaven en terug te vorderen met oog voor alle individuele omstandigheden. Een verplichting om te beboeten of geld terug te vorderen moet worden vervangen door een bevoegdheid. Het nieuwe wettelijke regime moet garanderen dat een bestuursorgaan bij belastende beslissingen altijd een integrale afweging maakt en het besluit motiveert. Boetes en terugvorderingen kunnen immers ingrijpende gevolgen hebben voor het leven van mensen. Ook als een beslissing (mede) tot stand is gekomen door de inzet van digitale toepassingen zoals risicomodellen moeten mensen zich behoorlijk kunnen verweren tegen het besluit van een bestuursorgaan.

- **Definieer en harmoniseer relevante begrippen in de sociale zekerheid**
  Begrippen als 'fraude', maar ook de begrippen die onder de inlichtingenplicht vallen, zoals 'leefvormen', 'partnerbegrip' en 'op geld waardeerbaar werk', moeten eenduidig worden gedefinieerd. Harmoniseer deze voor het hele sociale zekerheidsstelsel, zodat de begrippen die onder de inlichtingenplicht vallen in elke regeling dezelfde definitie kennen.

3.6 Juridisch vangnet en toegankelijk recht voor mensen

Mensen moeten altijd kunnen rekenen op een juridisch vangnet. Rechtsbescherming moet een vanzelfsprekendheid zijn en het is belangrijk dat mensen toegang hebben tot het recht. Dat is het fundament van onze rechtsstaat.

Mensen die een sociaaljuridisch conflict hebben met de overheid moeten kunnen rekenen op toegankelijke en passende rechtshulp. Het aanbod van voorzieningen voor hulp en ondersteuning bij sociaaljuridische vraagstukken is echter beperkt en versnipperd. Het kabinet moet de verantwoordelijkheid op zich nemen om een minimumniveau van (lokale) rechtshulp te waarborgen, zodat een ieder, ongeacht zijn of haar financiële positie, toegang heeft tot oplossingen voor sociaaljuridische problematiek.[26] Daarbij moet de impact van een rechtsprobleem op het leven van mensen (en hun persoonlijke omstandigheden) leidend zijn bij het beoordelen van de vraag of ze rechtshulp of –bijstand nodig hebben.

De commissie beveelt het volgende aan:

- **Zorg voor een landelijk dekkend netwerk voor hulp en ondersteuning bij sociaaljuridische vraagstukken**
  Het is noodzakelijk dat er een landelijk dekkend netwerk van laagdrempelige en toegankelijke voorzieningen is waar mensen hulp en ondersteuning kunnen krijgen bij sociaaljuridische vraagstukken.

26 Een voorbeeld van hoe dit vorm zou kunnen krijgen, is het Huis van het Recht in Heerlen.

- **Verhoog de vergoedingen voor de sociale advocatuur en verruim de criteria voor gesubsidieerde rechtsbijstand**
  De vergoedingen voor de sociale advocatuur moeten worden verhoogd om het tekort aan sociaal advocaten terug te dringen. Ook moeten de criteria voor gesubsidieerde rechtsbijstand worden verruimd om te voorkomen dat groepen mensen praktisch geen toegang hebben tot het recht.

3.7 Een parlement dat goed zijn werk doet

Het parlement heeft een bijzonder zware verantwoordelijkheid. De Kamers bestaan uit een selecte groep mensen met de unieke bevoegdheid om wetten, in meerderheid, aan te nemen. Het is dan ook van groot belang dat Kamerleden hun wetgevende rol en controlerende taak goed en gedegen vervullen. Neem deze taken serieus. Dat kan het verschil maken voor mensen. Zorg ervoor dat de Kamer over de juiste informatie beschikt en versterk de positie en ondersteuning van Kamerleden.

De Tweede Kamer is al vaker aangespoord de (zelfstandige) kennis- en informatiepositie te versterken, meer aandacht te schenken aan wetgeving en scherper toe te zien op de informatievoorziening van het kabinet, maar de praktijk is weerbarstig.[27] Goede voornemens moeten dan ook worden omgezet in daden: het onderschrijven van aanbevelingen die in de praktijk niet worden uitgevoerd heeft geen zin.

De commissie beveelt een ‘afkoelperiode’ aan voor amendementen. Dat wil zeggen dat nieuwe amendementen in beginsel tot uiterlijk een week voorafgaand aan de stemming mogen worden ingediend, zodat de Tweede Kamer de tijd heeft de amendementen te beoordelen en het kabinet een lichte uitvoeringstoets kan uitvoeren en de Kamer een meer onderbouwde appreciatie van het amendement toe te sturen. Ook moet vaker gebruik worden gemaakt van invoeringstoetsen om te beoordelen of een wet goed functioneert en moet een wet, ook als deze nog maar net is ingevoerd, kunnen worden aangepast bij problemen in de uitvoering.

Alleen met juiste, volledige en tijdige informatievoorziening kan de Tweede Kamer haar werk goed doen. De afgelopen jaren zijn er verschillende rapporten verschenen met voorstellen voor verbetering van de informatievoorziening door het kabinet, recent nog in het rapport *Grip op informatie* van de parlementaire werkgroep Informatieafspraken.[28] Het kabinet heeft op verschillende momenten beterschap beloofd en concrete toezeggingen gedaan. Het komt er nu op aan dat het kabinet de verbeteringen in de praktijk brengt. Heel concreet is verbetering mogelijk bij het verwerken van adviezen bij wetten. De Kamer moet het kabinet controleren op de wijze van verwerken van commentaren van de Afdeling advisering van de Raad van State en de Autoriteit Persoonsgegevens in wetsvoorstellen. Het is aan het kabinet om altijd heel goed inzichtelijk te maken hoe het commentaar is verwerkt, dan wel is verworpen en dat goed te beargumenteren.

27 Kamerstuk II 2020/21, 35387, nr. 2; Kamerstuk II 2022/23, 35992, nr. 21; Kamerstuk II 2022/23, 35561, nr. 5; Kamerstuk II 2022/23, 28362, nr. 68.
28 Kamerstuk II 2022/23, 28362, nr. 68.

De Kamer krijgt niet alleen informatie vanuit het kabinet. Ook is serieuze aandacht nodig voor berichten vanuit de uitvoering, rapporten van Hoge Colleges van Staat, zoals de Nationale ombudsman, van instituties als de Autoriteit Persoonsgegevens, de rechtspraak en signalen vanuit de samenleving. Om het zicht op de uitvoering verder te verbeteren is het belangrijk om het contact tussen de Tweede Kamer en ambtenaren van departementen en uitvoeringsorganisaties laagdrempeliger te maken. De enquêtecommissie wil naar een ontspannen relatie tussen de Tweede Kamer en ambtenaren, uitvoeringsorganisaties en (zelfstandige) bestuursorganen. Daarnaast pleit de commissie voor een 'dialoog tussen de staatsmachten', zodat signalen en problemen bespreekbaar worden en serieus worden genomen.

Kamerleden kunnen voor mensen het verschil maken. Op dit moment is er echter ook een spanningsveld tussen de ondersteuning van politieke fracties enerzijds en individuele Kamerleden anderzijds. Er moet worden onderzocht hoe de positie en ondersteuning van individuele Kamerleden, ook ten opzichte van hun fractie, kan worden versterkt. Daarnaast moet de ondersteuning van Kamerleden vanuit de ambtelijke diensten van de Tweede Kamer worden versterkt, zodat meer inhoudelijke en specialistische kennis beschikbaar komt.

De commissie beveelt de Tweede Kamer daarom het volgende aan:

- **Neem de wetgevende taak serieus**
  De Tweede Kamer moet voldoende tijd in blijven ruimen voor de zorgvuldige behandeling van wetten. Het werken met wetgevingsrapporteurs en het binnenhalen van kennis van buiten wordt verder aangemoedigd. Ten aanzien van amendementen beveelt de commissie een 'afkoelperiode' aan. Na inwerkingtreding van wetten moet de Tweede Kamer vaker vragen om, en gebruik gaan maken van invoeringstoetsen, om na enige tijd zicht te krijgen op de eerste effecten van de wet. Het aanpassen van wetten die in de praktijk tot problemen leiden, moet, ook als deze wetten nog maar net in werking zijn getreden, door Tweede Kamer en kabinet als reële optie gezien worden.

- **Zorg ervoor dat de Kamer over de juiste informatie beschikt**
  De Kamer heeft een grondwettelijk recht op informatie (artikel 68 Grondwet). Dit betekent dat het kabinet de Kamer juist, volledig en tijdig moet informeren. Op de Kamer rust een grote verantwoordelijkheid om de benodigde informatie op te eisen wanneer ze dat nodig acht en het kabinet kritisch te controleren op de informatievoorziening. Dit geldt ook voor de wijze waarop adviezen op wetsvoorstellen zijn verwerkt, dan wel verworpen. Er moeten goede (informele) gesprekken tussen Kamerleden en ambtenaren (van departementen en uitvoeringsorganisaties) kunnen plaatsvinden, ook als dit op initiatief is van ambtenaren zelf. De wetgevende macht moet zich actief inzetten voor een dialoog tussen de staatsmachten en organiseren dat signalen vanuit de uitvoering, rechtspraak en Hoge Colleges van Staat vroegtijdig worden ontvangen en serieus worden genomen.

- **Versterk de positie en ondersteuning van Kamerleden**
  De ondersteuning van Kamerleden is van groot belang. Individuele Kamerleden kunnen het verschil maken voor mensen. De omvang van de ondersteuning van Kamerleden is onderwerp van discussie maar op dit moment zijn het de fracties die deze ondersteuning ontvangen, niet de Kamerleden zelf. Onderzoek hoe de positie van Kamerleden kan worden

versterkt en of zij individueel beschikking kunnen krijgen over ondersteuningsbudgetten. Ook moet de ondersteuning vanuit ambtelijke diensten in de Tweede Kamer verder worden versterkt.

3.8 Tot slot

Met deze aanbevelingen wil de commissie niet alleen recht doen aan het leed dat mensen is aangedaan. Ook wil zij nadrukkelijk naar voren kijken om leed te voorkomen. Als waarborgen ontbreken, als rechtsstatelijk handelen niet dagelijks in praktijk wordt gebracht, als onvoldoende invulling wordt gegeven aan macht en tegenmacht en als de Staat blind blijft voor mens en recht, blijft het risico op herhaling bestaan. De aanbevelingen van de commissie moeten in dat licht worden bezien.

De commissie richt zich in haar aanbevelingen op de staatsmachten. Maar de context waarbinnen het toeslagenschandaal kon plaatsvinden is breder. Ook journalisten hebben in de berichtgeving en hoeveelheid aandacht rondom fraudebestrijding een rol gespeeld in de verharding van het politieke en maatschappelijke klimaat. De commissie is niet in de positie om aanbevelingen te doen over de invulling van het werk van journalisten.

Alle staatsmachten (de wetgever, de uitvoering (waaronder de ambtenarij) en de rechtspraak), maar ook de media hebben, ieder op zijn eigen manier, een rol gespeeld in het fraudebeleid. De commissie constateert dat er veel herhaling is van gedrag en patronen. De commissie realiseert zich ook dat dit wéér een rapport is. Een rapport met inhoud zoals er al velen zijn verschenen. Om lering te trekken is er dus verandering van vastgeroest gedrag nodig. De commissie doet dan ook een dringend appel op alle betrokkenen om, ieder vanuit zijn eigen rol, blijvend te reflecteren op het handelen en te beoordelen wat ieder zelf kan doen om een volgend grondrechtenschandaal te voorkomen. Zij allen zijn dragers van onze democratische rechtsstaat en vervullen een cruciale rol in de maatschappij.



Tijdlijn

Tijdlijn

Belangrijke gebeurtenissen in het fraudebeleid in de sociale zekerheid en toeslagen in de afgelopen dertig jaar

 Kabinetten
 Wetten, Ministeriële commissies en gebeurtenissen
 Rapporten

 Sociale zekerheid
 Toeslagen

7 september 1993
Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale verzekeringen (Commissie-Buurmeijer) - Enquête naar het functioneren van organen belast met uitvoering van de socialeverzekeringswetten'

14 september 1993
Onderzoekscommissie toepassing ABW (Commissie-Van der Zwan) - Het recht op bijstand. Naar een beheerst proces bij toekenning van bijstand

1 augustus 1996
Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet BMTI)

1 september 2001
Oprichting Inlichtingenbureau

1 januari 2002
Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI)

12 december 20
Nationale ombu
Van aanslag naa

1 januari 2004
Wet administratieve lastenverl en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (Wa

1 januari 2005
Wet kinderopvang

1 september 2005
Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)

1992-1998
Ministeriële Commissie Fraudebestrijding

1998-2002
Ministeriële Commissie Bestrijding Fraude en Financieel-Economische Criminaliteit actief

Lubbers
1989-1994
Lubbers-III
(CDA, PvdA)

Kok
1994-1998
Kok-I
(PvdA, VVD en D66)

1998-2002
Kok-II
(PvdA, VVD en D66)

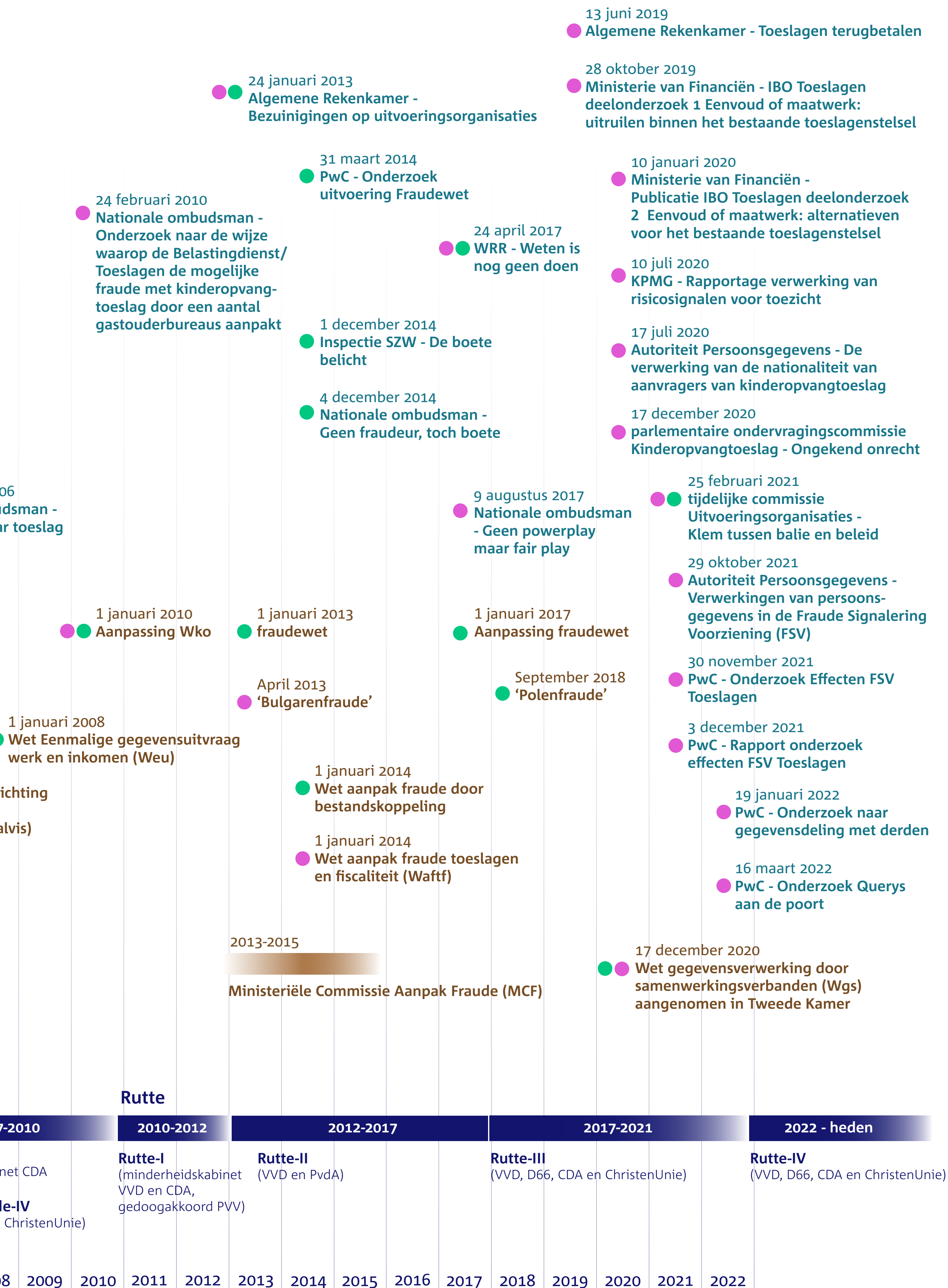
Balkenende
2002
Balkenende-I
(CDA, VVD en LPF)

2003-2006
Balkenende-II
(CDA, VVD en D66)

2006
Balkenende-III
(minderheidskabi en VVD)

2007
Balkenend
(CDA, PvdA,

1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 200


13 juni 2019
Algemene Rekenkamer - Toeslagen terugbetalen
28 oktober 2019
Ministerie van Financiën - IBO Toeslagen deelonderzoek 1 Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel
24 januari 2013
Algemene Rekenkamer - Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties
31 maart 2014
PwC - Onderzoek uitvoering Fraudewet
10 januari 2020
Ministerie van Financiën - Publicatie IBO Toeslagen deelonderzoek 2 Eenvoud of maatwerk: alternatieven voor het bestaande toeslagenstelsel
24 februari 2010
Nationale ombudsman - Onderzoek naar de wijze waarop de Belastingdienst/ Toeslagen de mogelijke fraude met kinderopvang-toeslag door een aantal gastouderbureaus aanpakt
24 april 2017
WRR - Weten is nog geen doen
10 juli 2020
KPMG - Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht
1 december 2014
Inspectie SZW - De boete belicht
17 juli 2020
Autoriteit Persoonsgegevens - De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag
4 december 2014
Nationale ombudsman - Geen fraudeur, toch boete
17 december 2020
parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag - Ongekend onrecht
06
dsman -
r toeslag
9 augustus 2017
Nationale ombudsman - Geen powerplay maar fair play
25 februari 2021
tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties - Klem tussen balie en beleid
29 oktober 2021
Autoriteit Persoonsgegevens - Verwerkingen van persoons-gegevens in de Fraude Signalering Voorziening (FSV)
1 januari 2010
Aanpassing Wko
1 januari 2013
fraudewet
1 januari 2017
Aanpassing fraudewet
April 2013
'Bulgarenfraude'
September 2018
'Polenfraude'
30 november 2021
PwC - Onderzoek Effecten FSV Toeslagen
1 januari 2008
Wet Eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (Weu)
3 december 2021
PwC - Rapport onderzoek effecten FSV Toeslagen
ichting
alvis)
1 januari 2014
Wet aanpak fraude door bestandskoppeling
19 januari 2022
PwC - Onderzoek naar gegevensdeling met derden
1 januari 2014
Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (Waftf)
16 maart 2022
PwC - Onderzoek Querys aan de poort
2013-2015
Ministeriële Commissie Aanpak Fraude (MCF)
17 december 2020
Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs) aangenomen in Tweede Kamer
Rutte
-2010
2010-2012
2012-2017
2017-2021
2022 - heden
net CDA
le-IV
ChristenUnie)
Rutte-I
(minderheidskabinet VVD en CDA, gedoogakkoord PVV)
Rutte-II
(VVD en PvdA)
Rutte-III
(VVD, D66, CDA en ChristenUnie)
Rutte-IV
(VVD, D66, CDA en ChristenUnie)
8
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022

Toelichting op de tijdlijn

● Sociale zekerheid ● Toeslagen

 Wetten, Ministeriële Commissies en gebeurtenissen

1992-1998

Ministeriële Commissie Fraudebestrijding
Tussen 1992 en 1998 is de Ministeriële Commissie Fraudebestrijding actief met de minister van Veiligheid & Justitie als coördinerend bewindspersoon. Aanleiding was de intensivering van de bestrijding van fraude met belastingen en sociale zekerheid.

1 augustus 1996

● **Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet BMTI)**
Deze wet wijzigt het huidige stelsel van administratieve sancties zodanig dat er onderscheid gemaakt wordt tussen maatregelen en boeten. Dit ter verdere voorkoming en bestrijding van misbruik van sociale zekerheid.

1998-2002

Ministeriële Commissie Bestrijding Fraude en Financieel-Economische Criminaliteit
Tussen 1998 en 2002 is de Ministeriële Commissie Bestrijding Fraude en Financieel-Economische Criminaliteit actief, waarmee het aandachtsgebied van de bestrijding van fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude wordt verbreed met horizontale fraude.

1 september 2001

● **Oprichting Inlichtingenbureau**
Het inlichtingenbureau, opgericht door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) heeft tot doel om de uitwisseling van (persoons)gegevens tussen gemeenten en overheidsinstanties eenvoudiger te maken.

1 januari 2002

● **Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI)**
Deze wet wijzigt samen met de Invoeringswet SUWI en enige andere wetten de uitvoeringsstructuur van de (publieke) arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid. Per 1 januari 2002 komen er twee landelijke organisaties voor de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening, te weten het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Organisatie Centra Werk en Inkomen (CWI).

1 januari 2004

● **Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (Walvis)**
Deze wet vereenvoudigt de wet- en regelgeving rond de uitvoering van de werknemersverzekeringen.

1 januari 2005

Wet Kinderopvang (Wko)
Deze wet bevat een regeling voor tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang om de combinatie van ouderschap en werk te vergemakkelijken, waardoor de arbeidsdeelname wordt bevorderd. De wet regelt daarnaast de kwaliteit van de kinderopvang.

1 september 2005

Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)
Met de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen komt er één uitvoeringsloket voor burgers, de Belastingdienst Toeslagen, voor het aanvragen van kinderopvangtoeslag, huurtoeslag en zorgtoeslag (sinds 2006).

1 januari 2008

Wet Eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (Weu)
In deze wet is geregeld dat gegevens die de ketenpartners werk en inkomen nodig hebben voor hun werk, slechts eenmaal mogen worden uitgevraagd. Het verbod op dubbele gegevensuitvraag geldt voor UWV, SVB en gemeenten bij de door hen uitgevoerde wetten rond werk en inkomen.

1 januari 2010

Wijziging van de Wet Kinderopvang in verband met herziening van het stelsel van gastouderopvang (Aanpassing Wko)
De Wijziging van de Wet Kinderopvang in verband met herziening van het stelsel van gastouderopvang (aanpassing Wko) beoogt het kinderopvangstelsel voor de langere termijn financieel beheersbaar en toegankelijk te houden en misbruik en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag, in met name de gastouderopvang, tegen gaan.

1 januari 2013

Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (fraudewet)
De Fraudewet bevat maatregelen om fraude met uitkeringen harder aan te pakken dan ervoor. Net als de Wet BMTI is het uitgangspunt dat misbruik niet mag lonen. Tot dan toe bedraagt de boete gemiddeld 10% van het fraudebedrag. In de nieuwe fraudeaanpak stijgt dit maximaal naar 100%, en 150% bij herhaling. Ondernemers krijgen bij overtreding van de arbeidsregels naast een hogere boete ook te maken met het preventief stilleggen van hun bedrijf. Gemeenten worden verplicht de sancties uit te voeren.

april 2013

'Bulgarenfraude'
RTL Nieuws onthult in april 2013, op basis van een vertrouwelijk politierapport, dat Bulgaren in Nederland via nep-adressen op grote schaal toeslagen hebben aangevraagd. Op 21 april 2013 zendt het televisieprogramma Brandpunt een reportage uit over fraude met toeslagen die zijn aangevraagd door Bulgaren die niet daadwerkelijk in Nederland woonden. Een criminele organisatie had geregeld dat deze mensen zich tegen een vergoeding in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) inschreven en een Nederlands bankrekeningnummer aanvroegen. Daarmee konden ze een toeslag aanvragen. Dit is de media 'Bulgarenfraude' gaan noemen.

juni 2013-2015

Ministeriële Commissie Aanpak Fraude (MCF)
De aanpak is gericht op een domein-overstijgend maatregelenpakket en verdeeld over vier hoofdlijnen: fraudebestendige regelgeving, goed functionerende basisregistraties en een verbeterde informatiepositie, de bestrijding van faciliterende fraudefenomenen en een gerichte aanpak van fraudeurs.

1 januari 2014

Wet tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens (Wet aanpak fraude door bestandskoppeling)
De Wet aanpak fraude door bestandskoppeling maakt het mogelijk dat gemeenten en andere overheidsinstanties gegevens, waaronder persoonsgegevens, met elkaar gaan uitwisselen om onder andere uitkeringsfraude op te sporen.

1 januari 2014

Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (Waftf)
Deze wet bevat maatregelen om fraude met toeslagen en belastingen te voorkomen, te bestrijden en onterecht betaalde gelden terug te halen. Dit gebeurt door versterking van het toezichtinstrumentarium, het boete- en strafrecht instrumentarium en het invorderingsinstrumentarium.

1 januari 2017

Wijziging van de socialezekerheidswetten i.v.m. de regeling van de bestuurlijke boete (aanpassing fraudewet)
Met de aanpassing fraudewet worden boetes meer in verhouding gebracht met de ernst van de overtreding en de in de wet opgenomen minimumboete verdwijnt. Ook wordt de mogelijkheid tot het geven van een waarschuwing uitgebreid.

september 2018

‘Polenfraude’
Op 3 september 2018 wordt in berichtgeving van Nieuwsuur gesteld dat Poolse arbeidsmigranten op grote schaal frauderen met werkloosheidsuitkeringen. Ze gebruiken valse handtekeningen, nepsollicitaties en adresfraude om duizenden euro’s aan uitkering te innen, terwijl ze ondertussen in Polen zijn.
De arbeidsmigranten worden bijgestaan door tal van malafide tussenpersonen die op internet adverteren als boekhouder of administratiekantoor. Tegen betaling geven ze advies en helpen ze controles van uitkeringsinstantie UWV te omzeilen. Dit is de media ‘Polenfraude’ gaan noemen.

17 december 2020

Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs) aangenomen in Tweede Kamer.
Dit wetsvoorstel wil een juridische basis bieden voor de verwerking van persoonsgegevens door samenwerkingsverbanden.



Hoofdstuk 4

Slechte kwaliteit wetgeving legt de basis voor veel (potentiële) ellende

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de kwaliteit van wetgeving binnen de sociale zekerheid en bij toeslagen centraal. Tijdens het onderzoek heeft de commissie gekeken naar de totstandkoming, implementatie en aanpassing van verschillende wetten die betrekking hebben op zowel de dienstverlening aan burgers als de fraudebestrijding van het sociale zekerheidsstelsel en het toeslagenstelsel. De commissie heeft de focus gelegd op de gevolgen en problemen van deze wetten voor mensen en hoe deze problemen vervolgens zijn opgepakt. Het betreft dus geen volledige reconstructie van de wetgevingstrajecten.

Allereerst constateert de commissie dat op meerdere momenten en bij meerdere wetten voorbij is gegaan aan het waarborgen van de kwaliteit van wetgeving. Ondanks signalen van onder andere de Afdeling advisering van de Raad van State, koos de wetgever ervoor om wetten met een groot risico op problemen voor burgers of fraude te implementeren. De commissie spreekt hier van ‘ontwerpfouten’: fouten die al bij de ontwikkeling van een wet tot stand zijn gekomen. Daarbij komt dat de wetgever veel onduidelijke verantwoordelijkheid bij burgers legt, waardoor vooral zij de dupe zijn van deze ontwerpfouten en de kwalitatief slechte wetgeving.

Ten tweede laat dit hoofdstuk zien dat de wetgever vervolgens na invoering van deze wetten niet ingrijpt en slechte wetgeving niet gecorrigeerd wordt, ondanks signalen en kansen om dit wel te doen. De keuze om ontwerpfouten niet aan te passen gaat wederom ten koste van de burger. Hoewel veel van de bekeken wetten wel werden aangepast, constateert de commissie dat deze aanpassingen het kernprobleem niet oplossen: aanpassingen zien vooral op het bestrijden van de symptomen en niet op de oorzaak. Ook was er bij deze aanpassingen vooral oog voor het oplossen voor de problemen van de overheid en niet voor het oplossen van de problemen van de burgers. De commissie constateert daarnaast dat de Tweede Kamer er niet in slaagt haar controlerende taak aan te laten sluiten op haar wetgevende taak. Zo worden er veel vragen gesteld over pijnpunten van wetten, maar als wetten worden aangepast, wordt zowel door de regering als door de Kamer in meerderheid niet gekozen voor aanpassingen die de negatieve gevolgen van de fundamentele keuzes oplossen.

Ten derde kijkt dit hoofdstuk naar de rol van de uitvoering in relatie tot slechte wetgeving. De uitvoering van bepaalde taken is willens en wetens neergelegd bij uitvoeringsorganisaties die daar niet geschikt voor waren, zoals het toeslagenstelsel bij de Belastingdienst of de boekhoudingscontroles bij de GGD. Dit hoofdstuk laat zien dat de uitvoering vaak de gevolgen draagt van slechte wetten en dat daarbovenop keuzes worden gemaakt in de uitvoering die ontwerpfouten van de wetten bevestigen in plaats van bevragen.

Dit hoofdstuk bevat drie specifieke casussen – wetten – die door de commissie nader zijn onderzocht. Het gaat hier om de volgende wetten: de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), de Wet kinderopvang (Wko) en de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (fraudewet). De commissie constateert dat bij al deze wetten sprake is van ontwerpfouten die vanaf het begin in de wet zaten en die in de jaren daarop nooit zijn gecorrigeerd. Bovendien concludeert de commissie dat veel van deze ontwerpfouten bekend waren bij de wetgever, zowel voor als na de invoering. Adviezen van de Raad van State, uitvoeringstoetsen, Interdepartementale Beleidsonderzoeken en externe rapporten zoals die van de Nationale ombudsman wijzen op de verschillende knelpunten van deze wetten, maar de wetgever kiest ervoor om de adviezen die hieruit voortvloeiden niet op

te volgen. Burgers zijn hierdoor onnodig lang geraakt door kwalitatief slechte wetten. Zij droegen de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van de juiste gegevens en droegen de financiële gevolgen in de vorm van terugvorderingen en boetes als zij een fout maakten, terwijl de wetgever zelf zijn eigen fouten niet wil of weet te herstellen en de gevolgen hiervan consequent bij de burger blijft leggen.

4.2 Casus: Kwaliteit van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen 2005

De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, de Awir, is ingevoerd op 1 september 2005 en geldig vanaf 1 januari 2006. De Awir is een kaderwet die betrekking heeft op inkomensafhankelijke regelingen op het gebied van zorg, kinderen en wonen: het stroomlijnt de zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en huurtoeslag. De regelingen vallen onder verschillende vakministeries (het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)). Het doel van de wet is om het stelsel van inkomensafhankelijke regelingen van het Rijk voor de burger toegankelijker en transparanter te maken, de uitvoeringskosten te verminderen en om tot een effectievere aanpak van armoedeval te komen.[29] Tot dat moment worden allerlei inkomensafhankelijke regelingen nog apart van elkaar georganiseerd waardoor er ook verschillen zitten in de gehanteerde begrippen en wijze van uitvoering. Dat maakte het geheel aan toeslagen onoverzichtelijk en onbegrijpelijk voor de burger. De kaderwet moet daarvoor soelaas bieden. Met de Awir komt er één uitvoeringsloket voor burgers voor het aanvragen van huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag (KOT) en het kindgebonden budget (vanaf 2009). De uitvoering zelf ligt in handen van de Dienst Toeslagen.

De Tweede Kamer debatteert in januari 2005 over het wetsvoorstel en bespreekt een groot aantal aandachtspunten (zoals hardheidsclausules, vangnetregelingen, liquiditeitsproblemen en terugbetalingsregelingen), maar neemt het wetsvoorstel wel aan. Het wetsvoorstel is uiteindelijk op 10 februari 2005 aangenomen, waarbij SP, GroenLinks, Groep Wilders, D66, VVD, ChristenUnie, SGP, CDA en LPF voor stemmen. De PvdA-fractie stemt tegen (zie bijlage D).

4.2.1 De keuze voor de voorschotsystematiek legt het risico van fouten bij de burger en zorgt voor grote terugvorderingen bij burgers die toeslagen het hardst nodig hebben

Opvallend aan de Awir is de keuze om in de uitvoering af te wijken van de overige aspecten van de sociale inkomensondersteuning. Dit gaat zowel om de keuze de Belastingdienst verantwoordelijk te maken voor toekennen, uitbetalen en terugvorderen van de toeslagen, als om de keuze om te werken met een voorschotsystematiek. Dit houdt in dat burgers een voorschot op hun toeslag krijgen, gebaseerd op een inschatting van de actuele situatie van hun huishouden. Na afloop van het belastingjaar worden deze voorschotten definitief vastgesteld en waar nodig gecorrigeerd op basis van de daadwerkelijk vastgestelde gegevens. Door het

29 Kamerstuk II 2004/05, 29764, nr. 3. De armoedeval kan gedefinieerd worden als het verschijnsel dat iemand die een uitkering ontvangt geen prikkel heeft om werk te aanvaarden, doordat een bruto-inkomensverbetering tot een netto-inkomensverlaging kan leiden door hogere belastingen, het wegvallen van subsidies en hogere eigen bijdragen

gebruik van voorschotten op basis van een geschat inkomen is het per definitie niet mogelijk om de gegevens van mensen vooraf volledig op juistheid te controleren.

Inherent aan het systeem van werken met voorschotten is dat een deel van de mensen die een aanvraag hebben gedaan te maken krijgen met een verschil tussen het voorschot en de definitieve toekenning. Mensen lopen hiermee het risico dat zij een toeslagbedrag dat te veel is uitbetaald moeten terugbetalen. Daarbij komt dat de verantwoordelijkheid voor de juistheid van de aangeleverde gegevens bij zowel de aanvraag als wijzigingen gedurende het jaar geheel bij de burger is gelegd (zie ook hoofdstuk 5.2). Dat is problematisch, helemaal daar waar het begrip ‘inkomen’ voor een burger vaak een hele andere betekenis heeft dan de definitie die de Belastingdienst hanteert, namelijk die van het belastbare inkomen bij de aangifte van de inkomstenbelasting. In de memorie van toelichting bij de Awir staat: “*Belanghebbenden zullen zich bewust moeten zijn van de (financiële) risico’s van foutieve schattingen en van andere gegevens die op basis van verwachtingen worden verstrekt.*”[30] Hoge terugvorderingen komen vooral voor bij de kinderopvangtoeslag. Alleen daar kunnen terugvorderingen oplopen tot *meer* dan €5000.[31]

Het nieuwe toeslagensysteem heeft mede als doel om te voorzien in de inkomensondersteuning van burgers, mede ter invulling van de sociale grondrechten. Tegelijkertijd is de wetgever zich ervan bewust bij het aannemen van de wet dat juist dit nieuwe systeem grote kwetsbaarheden kent die gevolgen kunnen hebben voor de mensen die afhankelijk zijn van diezelfde inkomensondersteuning. Immers, de voorschotsystematiek kan leiden tot hoge terugvorderingen bij financieel kwetsbare burgers. Ook zorgt de voorschotsystematiek voor een verhoogd frauderisico bij toeslagen: burgers kunnen bewust foutieve informatie invullen die de Belastingdienst niet direct kan controleren. Zij krijgen dan een voorschot, terwijl zij daar geen recht op hebben. Tijdens zijn openbaar verhoor noemt ook Sander Veldhuizen, beleidsmedewerker directie Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden van het ministerie van SZW, deze ontwerpfout in het toeslagenstelsel: “*Ik denk dat het allerbelangrijkste punt van eigenlijk alle rapporten sinds 2009 – en er is niet heel veel vernieuwends gebeurd na 2009 – is dat het toeslagenstelsel een serieuze ontwerpfout heeft. De gedachte bij de invoering van toeslagen was: we hebben een voorlopige aangifte bij de inkomstenbelasting; als mensen geld krijgen van de Belastingdienst kunnen ze alvast wat krijgen gedurende het jaar en dan kijken we achteraf wel of dat klopt; zo niet, dan hebben we nog een correctie. Bij toeslagen is het dusdanig anders en zijn de bedragen dusdanig groot dat die veronderstelling dat het dan wel goed gaat, niet klopt. Dat is de ontwerpfout.*”[32]

Het nieuwe toeslagensysteem gaat er dus vanuit dat aanvragers zelf – op tijd – toeslagen aanvragen en weten welke veranderingen in hun gezins-, woon- of inkomenssituatie zij moeten doorgeven aan de Dienst Toeslagen. De gedachte achter het systeem is dat de aanvrager op deze manier het juiste bedrag ontvangt en terugvorderingen en nabetalingen zo veel mogelijk voorkomen kunnen worden. De keuze voor de voorschotsystematiek en de afweging dat de meeste mensen in staat zijn zelf verantwoordelijkheid te dragen voor het aanleveren van de

30 Kamerstuk II 2004/05, 29764, nr. 3.
31 Bijlage bij Kamerstuk II 2016/17, 31580, nr. 6.
32 Verslag openbaar verhoor van de heer Veldhuizen, 26 september 2023.

juiste informatie, wordt destijds breed gesteund, omdat het ervoor zou zorgen dat het geld snel bij de toeslagaanvrager terecht kon komen.[33] Een aantal fracties – waaronder VVD, LPF, CDA, PvdA en ChristenUnie – stellen Kamervragen over de terugbetalingsverplichting bij terugvorderingen en de rol van de Belastingdienst bij het proactief informeren van aanvragers dat zij mogelijk te veel of te weinig toeslagen ontvangen, maar dit leidt niet tot een andere afweging over de keuze voor de voorschotsystematiek. Daarnaast stelt staatssecretaris Joop Wijn van het ministerie van Financiën dat het de eigen verantwoordelijkheid is van de burger om inkomenswijzigingen door te geven (zie hoofdstuk 9.2.4).[34]

Op de voorschotsystematiek an sich is weinig kritiek voorafgaand aan de invoering van de Awir. De grote problemen van het nieuwe toeslagensystem waar burgers mee te maken krijgen, komen vooral door de keuze voor de voorschotsystematiek *in combinatie met* een aantal fundamentele ontwerpfouten. Bij deze ontwerpfouten kiest de wetgever voor een uitvoeringsorganisatie die op dat moment niet goed voorbereid is op deze nieuwe taak, kiest de wetgever voor beperkte waarborgen voor een behoorlijke uitvoering, en kiest de wetgever ervoor om adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State over mogelijke uitvoeringsproblemen en de noodzakelijkheid van een hardheidsclausule niet op te volgen.

4.2.2 Voorschotsystematiek zorgt voor grote werkachterstanden waardoor ingevoerde fouten jaar na jaar gehandhaafd blijven

Onder de Awir betaalt de Dienst Toeslagen, onderdeel van de Belastingdienst, maandelijks voorschotten uit die na afloop van het jaar definitief worden vastgesteld. In het geval van te hoge voorschotten vordert de Dienst Toeslagen achteraf het teveel betaalde bedrag terug; bij een te laag voorschot volgt een nabetaling. Voorschotten worden uitgekeerd op basis van een inschatting van het inkomen op dat moment; de burger is zelf verantwoordelijk voor deze inschatting. Ook is de burger zelf verantwoordelijk voor het tijdig doorgeven van veranderingen in de woon-, inkomens-, of gezinssituatie aan de Dienst Toeslagen. Al deze gegevens, ook wel bekend als grondslagen, zijn van invloed op de hoogte van de toeslag.

De onrealistische verwachting dat burger de door de overheid gewenste informatie zelfstandig kunnen inschatten, vormt een van de grootste kwetsbaarheden van het toeslagenstelsel, zo concludeert een ambtelijke werkgroep die naar het toeslagenstelsel kijkt eind 2019: "*Het moeten terugbetalen van de toeslag (terugvorderingen) kan tot financiële problemen leiden of deze verergeren. Dat is buitengewoon pijnlijk voor een stelsel dat juist is bedoeld om huishoudens financieel te ondersteunen. In al zijn complexiteit voegt het stelsel van toeslagen dus onzekerheid toe aan de veelal toch al ingewikkelde (financiële) situatie van deze groep huishoudens.*"[35]

Met name de inschatting van het verzamelinkomen is problematisch. Bij nulurencontracten en flexibele werktijden is een inschatting maken moeilijk. Daarnaast gaapt er een groot gat tussen wat de burger verstaat onder 'inkomen' en wat de overheid verstaat onder 'inkomen'. Dit blijkt ook uit het grote aandeel terugvorderingen van te veel betaalde toeslagen: tussen 2006 en 2011 moet gemiddeld voor een derde van de zeven tot acht miljoen uitbetaalde toeslagen

33 Van Atteveldt et al. (2024), p. 163.
34 Handelingen II 2004/05, nr. 40, pp. 2655-2675.
35 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 540, p. 10.

teruggevorderd worden. Voor de kinderopvangtoeslag ligt dit aandeel zelfs op 38%.[36] Dennis Blansjaar, sinds 2005 werkzaam bij het Directoraat-Generaal Belastingdienst, licht dit in zijn openbaar verhoor toe:

> *Ik zei net al dat mensen het verzamelinkomen moeten schatten. Heel veel mensen gebruikten gewoon hun netto-inkomen. Dat deden ze dan maal twaalf en dat was het. Maar het netto-inkomen is veel te laag en hoe lager het inkomen dat je bij toeslagen opgeeft, hoe hoger de toeslag. Als daarna inderdaad het bruto-inkomen komt, dan moeten mensen terugbetalen.*
>
> *Openbaar verhoor Dennis Blansjaar, 27 september 2023*

Naarmate een toeslag meer complexe grondslagen kent, ligt het voor de hand dat het aandeel bijstellingen (naar boven of naar beneden) hoger ligt. Dat geldt met name voor de kinderopvangtoeslag, waar naast het verzamelinkomen ook het aantal opvanguren, de tarieven en de gewerkte uren een rol spelen. Daar komt bij dat de kinderopvangtoeslag over het algemeen een hoger jaarbedrag kent dan de andere toeslagen: gemiddeld €5.000 voor kinderopvangtoeslag tegen €1.100 voor de zorgtoeslag en €2.800 voor de huurtoeslag en het kindgebonden budget.[37] Hieruit volgt dat de terugvorderingen van de kinderopvangtoeslag vaak ook hoger liggen dan voor de andere toeslagen.

Een terugvordering vindt plaats nadat de Dienst Toeslagen de definitieve toekenning vaststelt. In de beginperiode (2006-2011) ontbreekt het de Dienst Toeslagen echter aan voldoende capaciteit om te controleren of burgers ook daadwerkelijk recht hebben op het aangevraagde voorschot. Zo kan het gebeuren dat een toegekend voorschot over het jaar 2006 pas in 2009 definitief wordt vastgesteld. In de tussengelegen jaren nemen de invorderingsrisico's verder toe, omdat de voorschotten voor 2007 en 2008 ook uitbetaald worden op basis van een verkeerde inschatting van het inkomen uit 2006. Zolang deze inschatting niet tussentijds wordt bijgesteld, loopt de toekenning gewoon door.[38]

36 Bijlage bij Kamerstuk II 2009/10, 31066, nr. 90, p. 5; Bijlage bij Kamerstuk II 2011/12, 31066, nr. 131, p. 17; Bijlage bij Kamerstuk II 2013/14, 31066, nr. 198, p. 14.

37 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 540, p. 22, p. 42.

38 Verslag openbaar verhoor van de heer Blankestijn, 28 september 2023.

> *Wat betekende dat? 2006 was afgelopen en in 2007 zou iemand een afrekening krijgen. Die kreeg bijbetaald of moest terugbetalen. Dat werd 2008, dat werd 2009. De link met 2006 was voor die burger totaal weg. 'Waarom moet ik terugbetalen? Waarom zo laat? Waar ging het ook alweer over?' De toeslagensystematiek, de wetssystematiek, zit zo in mekaar dat we aan het eind van elk jaar automatisch verlengen, in principe gegeven de aanvraag. Dus je wist in 2009 eigenlijk al dat ook 2007 en 2008 fout waren, omdat het inkomen dus niet goed was.*
>
> *Openbaar verhoor Dennis Blansjaar, 27 september 2023*

Deze vertraging bij de definitieve vaststelling van het voorschot levert ook voor de Dienst Toeslagen lange tijd problemen op. Er ontstaat een achterstand die overal in de organisatie wordt gevoeld. Met onder andere de ingebruikname van het nieuwe Toeslagen Verstrekkingen Systeem eind 2011 wordt het mogelijk om voorschotten sneller definitief vast te stellen. Toch zal het nog tot 2016 duren voordat de afzonderlijke werkprocessen binnen de Dienst Toeslagen afscheid kunnen nemen van de gevolgen van de achterstand die ontstond in de jaren 2006-2011. Er is sprake van een 'achterstandsprop' waar de hele Dienst Toeslagen mee te maken krijgt, geeft de directeur Toeslagen, de heer Blankestijn, aan:

> *Je hebt een hele keten aan processen, van a tot z, van een aanvraag tot een definitieve toekenning, in jouw organisatie. Je krijgt een aanvraag. Er komen misschien vragen van een burger over. Je krijgt een beschikking, je krijgt bezwaar, je krijgt beroep. Als je dus met een achterstand begint aan de voorkant, dan ontstaat er een prop en die prop duw je je hele organisatie door. Je kunt er eigenlijk pas afscheid van nemen als die door al die processen heen gegaan is.*
>
> *Openbaar verhoor Gerard Blankestijn, 28 september 2023*

4.2.3 De keuze om toeslagen bij de Belastingdienst te beleggen zorgt voor grote problemen

In mei 2003 besluit het kabinet-Balkenende II de uitvoering van de regelingen op te dragen aan de Belastingdienst omdat deze de beschikking heeft over inkomensgegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering en dit wordt vervolgens zo opgenomen in de Awir. In het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II staat dat een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie wordt ingericht voor de uitvoering van dan reeds bestaande en beoogde inkomensafhankelijke regelingen.[39]

Onder ambtenaren bestaat er een jaar eerder nog discussie over de vraag of de Belastingdienst hier wel de meest geschikte partij voor is, zo blijkt uit een interne nota van 28 juni 2002. In

39 Kamerstuk II 2002/03, 28637, nr. 19.

een memo aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Hans Hoogervorst schrijven ambtenaren van SZW dat de Belastingdienst als eerste in aanmerking komt voor de uitvoering van de zorgkostensubsidie (later de zorgtoeslag). In reactie op dit memo schrijven ambtenaren van het ministerie van Financiën aan staatssecretaris Wouter Bos van Financiën dat er zwaarwegende bezwaren zijn om de uitvoering bij de Belastingdienst te beleggen: "*De Belastingdienst is niet geëquipeerd om wezensvreemde subsidieregelingen als een zorgkostensubsidie op basis van een huishoudinkomen uit te voeren. De Belastingdienst is sterk in heffen en innen. Het verstrekken van uitkeringen en subsidies vergt duidelijk een andere attitude (gericht op het bestrijden van niet-gebruik) dan heffen en innen (nakomen verplichtingen/ bestrijden van misbruik).*"[40]

Dat er uiteindelijk toch voor de Belastingdienst wordt gekozen als uitvoerder lijkt een politieke keuze te zijn. De minister van Financiën in het kabinet-Kok II, Gerrit Zalm, heeft aanvankelijk principiële bezwaren tegen het uitkeren van geld door de Belastingdienst. Maar in 2004 geeft staatssecretaris Wijn (Financiën) van het kabinet-Balkende II aan dat het kabinet van mening is dat de Belastingdienst het meest geschikt is om de uitvoering van het toeslagenstelsel op zich te nemen. De dienst heeft veel ervaring met massale processen en beschikt over informatie van inkomens van Nederlanders. Deze informatie is noodzakelijk om de hoogte van toeslagen te bepalen.[41] Staatssecretaris Wijn (Financiën) en minister Aart Jan de Geus van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verdedigen de keuze voor de Belastingdienst in de Tweede Kamer in april 2004.[42] Het feit dat dit een nieuwe taak is voor de Belastingdienst, dat het een hele andere doelgroep betreft en dat de Belastingdienst zelf stelt dat zij niet geschikt waren, lijken ondergeschikte argumenten in de discussie.

Verschillen tussen het teruggaafproces van de inkomstenbelasting en het toeslagenproces

Het besluit om het toeslagenstelsel onder te brengen bij de Belastingdienst is verder ingegeven door de gedachte dat het uitkeren van toeslagen een gelijkenis vertoont met het proces van voorlopige teruggaaf van de inkomstenbelasting.[43] Toch zijn er ook belangrijke verschillen tussen beide processen. Ten eerste worden toeslagen aangevraagd op basis van een inschatting van het inkomen vooraf, door de burger zelf. De Dienst Toeslagen beschikt bij de aanvraag van zo'n voorschot niet over de juiste contra-informatie die aan kan geven of deze inschatting klopt. Bij de inkomstenbelasting wordt na afloop van het jaar aangifte gedaan; de voorlopige teruggaaf vindt plaats op basis van het – veelal door de Belastingdienst – geschatte inkomen.

Een tweede belangrijk verschil gaat over de aantallen. In 2008/2009 verwerkt de Belastingdienst op jaarbasis 2,9 miljoen voorlopige teruggaven, terwijl de Dienst Toeslagen bijna zeven miljoen voorschotten voor de verschillende toeslagen op maandelijkse basis uitkeert.[44] De Dienst Toeslagen keert daarmee twaalf maal zeven miljoen voorschotten uit. Bovendien kunnen gedurende het jaar wijzigingen optreden die van invloed zijn op de hoogte van een toeslag: de geboorte van een kind, een verhuizing, een scheiding, een wijziging in inkomen. Dit maakt het

40 Ministerie van Financiën. Memo van ambtenaren aan staatssecretaris van Financiën inzake Uitvoering zorgkostensubsidie, 28 juni 2002.
41 Van Atteveldt et al. (2024), pp. 77-80.
42 Handelingen II 2003/04, nr. 70, pp. 4593-4640.
43 Bijlage bij Kamerstuk II 2009/10, 31580, nr. 3, p. 18.
44 Bijlage bij Kamerstuk II 2009/10, 31066, nr. 90, p. 6, p. 19.

toeslagensysteem een massaal proces dat afhankelijk is van vele factoren. De gegevens die van invloed zijn voor de hoogte van de inkomstenbelasting zijn een stuk stabieler.[45]

Een derde verschil tussen het toeslagenstelsel en dat van de inkomstenbelasting ziet op de doelgroep. In 2006 wordt de Dienst Toeslagen geconfronteerd met een doelgroep die tot dan toe onbekend is bij de Belastingdienst. Het gaat hier om mensen die nog nooit aangifte inkomstenbelasting hebben gedaan, omdat hun inkomen te laag is. En terwijl het inkomstenbelastingproces gebaseerd is op individuele burgers, krijgt de Dienst Toeslagen te maken met huishoudens, iets waar de dienst tot op dat moment nog geen ervaring mee heeft. De heer Blansjaar vat deze uitdaging als volgt samen:

> *Nou, eigenlijk kenden we deze doelgroep niet. Wij wisten dus niet hoe we met die doelgroep moesten communiceren, terwijl die doelgroep wel heel afhankelijk was van dat geld. Daar komt dan heel veel risico mee.*
>
> *Openbaar verhoor Dennis Blansjaar, 27 september 2023*

Deze verschillen spelen nauwelijks een rol bij de politieke keuze voor de Belastingdienst als uitvoerder van het toeslagenstelsel. Enkel de PvdA-fractie spreekt zich bij de behandeling van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) op 19 januari 2005 uit tegen de rol van de Belastingdienst.[46] Staatssecretaris Wijn (Financiën) reageert even later op de zorgen van Kamerleden. "*Wij zullen het goed toegankelijk maken voor de burgers. De Belastingdienst is toegerust op massale processen van inning en zal dit binnenkort ook zijn voor uitbetaling.*"[47]

ICT-systemen van de Dienst Toeslagen waren niet geschikt voor toeslagen
Het ICT-systeem dat de Dienst Toeslagen de eerste jaren na de invoering van de Awir gebruikt, het Algemeen Toeslagen Systeem, blijkt niet geschikt om met de complexiteit en het grote aantal mutaties van het toeslagensysteem om te gaan. De totstandkoming van dit systeem kent een hobbelige start. De Belastingdienst begint eind 2003 met het ontwerp en de bouw van het ICT-systeem voor de huur- en zorgtoeslag.[48] In het voorjaar van 2004 informeert minister Zalm (Financiën) de Tweede Kamer dat de Belastingdienst per 1 januari 2006 de huur- en zorgtoeslag zou kunnen uitvoeren. Er is echter op dat moment nog onvoldoende voortgangsinformatie beschikbaar om vast te kunnen stellen of dit omvangrijke ICT-project binnen de planning en begroting ook haalbaar is. Bovendien worden er op dat moment nog twee andere grote ICT-projecten binnen de Belastingdienst uitgevoerd. Dit vraagt veel van de beschikbare capaciteit en er moet geconcurreerd worden om schaarse middelen.

De Algemene Rekenkamer concludeert in februari 2008 dat de Belastingdienst de technische complexiteit van het ICT-project voor de zorg- en huurtoeslag heeft onderschat.[49] Er was

45 Verslag openbaar verhoor van de heer Blankestijn, 28 september 2023.
46 Handelingen II 2004/05, nr. 39, pp. 2594-2624.
47 Handelingen II 2004/05, nr. 40, pp. 2655-2675.
48 Kamerstuk II 2007/08, 31333, nrs. 1-2, p. 9.
49 Kamerstuk II 2007/08, 31333, nrs. 1-2, pp. 30-31.

daarnaast sprake van grote politieke druk: "*De politieke druk om per 1 januari 2006 de eerste voorschotten voor de zorgtoeslag uit te betalen was zo groot, dat uitstel niet goed mogelijk was. Op die datum ging namelijk het nieuwe zorgstelsel in.*"[50] Daar komt de huurtoeslag nog eens bij: op 19 april 2005 besluiten minister Sybilla Dekker van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en staatssecretaris Wijn (Financiën) dat het verantwoord is om de uitvoering van de huursubsidie over te dragen aan de Belastingdienst. Bovenop de keuze voor een uitvoerder die zelf aangaf deze nieuwe taak niet te willen uitvoeren, geeft het kabinet daarnaast ook niet genoeg tijd voor diezelfde uitvoerder om ervoor te zorgen dat de inrichting van de systemen goed verloopt.

In december 2005 gaat het Algemeen Toeslagen Systeem 'live' en worden de eerste voorschotten voor huur- en zorgtoeslag uitbetaald. Al in de eerste maanden van 2006 komt naar voren dat het Algemeen Toeslagen Systeem niet goed werkt; het systeem is onvoldoende stabiel en kan niet goed omgaan met de grote aantallen mutaties. Zo worden wijzigingen niet correct verwerkt en ontvangen ongeveer 1 miljoen huishoudens hun voorschotten niet. In het eerste kwartaal van 2006 werken bijna 1.000 medewerkers tijdens het paasweekend over om aanvragen en wijzigingen alsnog te verwerken.[51] Daarnaast moet de Dienst Toeslagen diverse 'noodsporen' bouwen om de problemen met het ICT-systeem te corrigeren.

Door de korte tijd die we kregen voor het systeem, hadden we ook niet goed kunnen nadenken over noodscenario's. […] Dus op korte termijn gingen we als brandweerlieden proberen de branden te blussen en ervoor te zorgen dat de mensen het geld kregen waar ze recht op hadden, maar dat zorgde voor een crisisorganisatie.

Openbaar verhoor Dennis Blansjaar, 27 september 2023

In het najaar van 2006 wordt duidelijk dat er te veel fundamentele problemen zijn met het Algemeen Toeslagen Systeem. Omdat deze problemen alleen tegen zeer hoge kosten verholpen kunnen worden, besluit de Belastingdienst op 8 juni 2007 om het ICT-systeem per 1 januari 2009 te vervangen.[52] Ook deze deadline blijkt later niet haalbaar: uiteindelijk wordt het nieuwe Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) pas in december 2011 in gebruik genomen. Naar schatting zijn één miljoen huishoudens geraakt door de problemen met het ICT-systeem van de Dienst Toeslagen in de eerste jaren na de invoering van het toeslagenstelsel.[53]

Om problemen met de massale processen te ondervangen, hanteert de Dienst Toeslagen in het toezicht een excessieve bewijslast voor een selectieve groep aanvragers met grote gevolgen voor ouders.

50 Kamerstuk II 2007/08, 31333, nrs. 1-2, p. 9.
51 Verslag openbaar verhoor van de heer Blansjaar, 27 september 2023.
52 Kamerstuk II 2007/08, 31333, nrs. 1-2, p. 7.
53 Verslag openbaar verhoor van de heer Blansjaar, 27 september 2023.

De keuze van de wetgever om te werken met de voorschotsystematiek en om de uitvoering hiervan de beleggen bij de Belastingdienst, zorgt dus al snel voor problemen in de uitvoering. Ook toeslagaanvragers ondervinden de gevolgen hiervan. Vanwege capaciteitsproblemen, in samenhang met het hoge aantal toeslagen (zo'n acht miljoen per maand), kunnen lang niet alle aanvragen gecontroleerd worden en moet de Dienst Toeslagen keuzes maken over welke aanvragen intensief gecontroleerd worden.[54] Vanaf 2008 onderwerpt de Dienst Toeslagen daarom in de voorschotfase een beperkt aantal toeslagaanvragers aan een intensieve controle op hun aanvraag. Mensen die hiervoor geselecteerd worden, moeten documenten toesturen of met alle documenten naar de balie komen om aan te tonen dat zij recht hebben op de toeslag – en dus het voorschot.

De redenen waarom de Dienst Toeslagen sommige mensen selecteert voor toezicht zijn divers, maar de gemeenschappelijke deler is de aanname dat er bij bepaalde groepen een verhoogd risico is dat de aanvraag fouten bevat of deze frauduleus is. Soms is dit omdat de Dienst Toeslagen het gastouderbureau of de kinderopvanginstelling waar de aanvrager cliënt is van fraude verdenkt. Een andere reden is dat mensen een hoge toeslag aanvragen: iedereen die op jaarbasis meer dan €20.000 aanvraagt komt in de 'hot/hor-uitworp' terecht. Hot/hor is een belangrijk controlemechanisme dat zijn oorsprong kent in de fiscale tak van de Belastingdienst, bij de omzetbelasting.[55]

Hot/hor staat voor 'hoge toeslag, hoog risico' en is gebaseerd op de aanname dat hoe hoger het financieel voordeel is, hoe hoger het risico op een grote terugvordering. Aangezien de doelgroep toeslagen fundamenteel anders is dan de doelgroep van de fiscale tak van de Belastingdienst, haalt hot/hor in de praktijk van toeslagen de meest kwetsbare groep uit de selectie. In een latere periode, vanaf 2013, wordt het risicoclassificatiemodel gebruikt om aanvragers 'uit te werpen' voor intensieve controle. Hetzelfde geldt voor aanvragers die worden geselecteerd door het draaien van aparte query's in het systeem, bijvoorbeeld op persoonskenmerken als nationaliteit (zie hoofdstuk 7.10).

Mensen die hun aanvraag moeten onderbouwen moeten veel bewijsstukken overleggen. Het komt ook voor dat de Dienst Toeslagen vervolgens om aanvullende stukken vraagt. Ook komt het voor dat dezelfde mensen bij herhaling worden geselecteerd voor het intensieve toezicht.[56] Door de forse uitvraag van allerlei stukken wordt een grote mate van bewijslast bij de ouders neergelegd, wat mede is ingegeven door de relevante wet- en regelgeving, zoals de Wko, de Awir en de Wet kinderopvang. De gevolgen van het niet volledig voldoen aan de bewijslast zijn ernstig. Als er op de overeenkomst met het gastouderbureau een foutje staat, zoals een datum die niet is ingevuld of een verkeerde geboortedatum, is dat voor de Dienst Toeslagen voldoende reden om de hele toeslag terug te vorderen.[57] De Dienst Toeslagen hanteert deze strenge lijn onder druk van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.[58] Daarnaast

54 Verslag openbaar verhoor van de heer Blankestijn, 28 september 2023.
55 Verslag openbaar verhoor van de heer Blankestijn, 28 september 2023.
56 Verslag openbaar verhoor van de heer El Bali, 26 september 2023.
57 Verslagen openbare verhoren van de heer El Bali, 26 september 2023, de heer Cooijmans, 4 oktober 2023 en de heer Blankestijn, 28 september 2023.
58 Verslag openbaar verhoor van de heer Blankestijn, 28 september 2023.

geeft de directeur Toeslagen aan dat hij er moeite mee heeft om een grens te trekken als de regels niet duidelijk zijn:

> *Weet u, toen ik deze uitspraak hoorde [de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van oktober 2019 waarbij de alles-of-niets-lijn werd verlaten] – ik werkte inmiddels bij een ander onderdeel – dacht ik: ik ben blij dat ik dit niet hoef uit te voeren. Het is namelijk heel complex om met dezelfde wetgeving te kijken naar die casuïstiek in de zin van: is twee bonnetjes de maat of zijn het er drie? Op basis van deze uitspraak in de uitvoering handelen is voor mij een opmaat naar rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid.*
>
> *Openbaar verhoor Gerard Blankestijn, 28 september 2023*

Terwijl de ouders geen enkele fout mogen maken en desgevraagd alle stukken moeten kunnen overleggen, gaat de Belastingdienst zelf slordig met de aangeleverde stukken om. Bewijsstukken, zelfs als deze aangetekend zijn verzonden, raken kwijt en dit wordt vervolgens aan de ouders toegerekend (zie hoofdstuk 6.3.2).[59] Directeur-eigenaar van het gastouderbureau Amira Children, Mohamed El Bali vertelt waar dit toe leidde: “*Dat betekent dus een afwijzing. Als er geen stukken zijn, kan er ook niet geoordeeld worden of er recht is op kinderopvangtoeslag volgens de Belastingdienst. Dat betekent dus dat de volledige kinderopvangtoeslag teruggevorderd werd*.” Daarbij komt dat het vaak niet lukte om contact te krijgen met de Belastingdienst, zo vertelt de heer El Bali tijdens zijn verhoor: “*Niks. Er was eigenlijk helemaal geen contact met de Belastingdienst, totaal niet. Je stuurde stukken naar een organisatie toe, maar er was niemand met wie je daarover kon sparren of communiceren. Het was niet zo van ‘dit is wat we hebben ontvangen; zou je misschien ook nog dit kunnen aanleveren en dan maken we het verder in orde’ of wat dan ook. Je was volledig afhankelijk van een schim.*”[60]

De commissie concludeert dat de Belastingdienst door het stellen van onredelijke eisen aan de onderbouwing van de aanvraag, het slordig omgaan met stukken en het volledig terugvorderen van toeslagen bij foutjes of het ontbreken van enkele stukken, toeslagaanvragers ernstig benadeeld heeft. Dit vond plaats in een context van een wet die de uitvoering per definitie ingewikkeld maakte: door de massale processen van de voorschotsystematiek – waarbij grote aantallen toeslagen achteraf gecontroleerd moeten worden – was het geen verrassing dat de Belastingdienst hiermee in de knel zou komen.

4.2.4 Artikel 26 van de Awir is onduidelijk geformuleerd en de wetgever faalt in zijn taak om te komen tot een eenduidige interpretatie ervan

Artikel 26 Awir, dat gaat over de terugvordering van een toeslag, bepaalt het volgende: “*Indien een herziening van een tegemoetkoming of een herziening van een voorschot leidt tot een terug te vorderen bedrag dan wel een verrekening van een voorschot met een tegemoetkoming daartoe*

59 Verslagen openbare verhoren van de heer El Bali, 26 september 2023 en van de heer Cooijmans, 4 oktober 2023.
60 Verslag openbaar verhoor van de heer El Bali, 26 september 2023.

leidt, is de belanghebbende het bedrag van de terugvordering in zijn geheel verschuldigd."[61] Dit artikel is jarenlang door zowel de uitvoering (de Dienst Toeslagen) als de bestuursrechtspraak (rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) geïnterpreteerd als een zogeheten 'dwingendrechtelijke bepaling'. Van een dwingendrechtelijke bepaling mag door het bestuursorgaan niet worden afgeweken, omdat de wetgever al heeft bepaald welke consequentie een bepaalde gedraging moet hebben. De omstandigheden van het geval doen in zo'n geval dan ook niet ter zake. In het geval van artikel 26 Awir heeft een dwingendrechtelijke uitleg tot gevolg dat de Dienst Toeslagen geen ruimte heeft om, na een herziening van de kinderopvangtoeslag, af te wijken van een terugvordering van het te veel uitgekeerde bedrag of dit bedrag te matigen. Als ten tijde van de herziening ervan wordt uitgegaan dat de reeds verstrekte kinderopvangtoeslag in zijn geheel onterecht is uitgekeerd, volgt dan ook een verplichte terugvordering van het totaalbedrag. Deze interpretatie van de wet is bijvoorbeeld terug te lezen in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 8 juni 2016, die ingaat op de inhoud en strekking van artikel 26 Awir: "*In dit artikel staat met zoveel woorden dat het bedrag van de terugvordering in zijn geheel is verschuldigd. In dit verband wordt verwezen naar vaste jurisprudentie van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraken van 17 augustus 2011, ECLI:NL: RVS:2011:BR5166, en 16 maart 2016, ECLI:NL: RVS:2016:714). Volgens deze jurisprudentie is in artikel 26 van de Awir dwingendrechtelijk bepaald dat indien een herziening of een verrekening leidt tot een terug te vorderen bedrag, de belanghebbende het bedrag van de terugvordering in zijn geheel is verschuldigd. In de Awir is geen bepaling opgenomen op grond waarvan de Belastingdienst/Toeslagen van terugvordering kan afzien dan wel de terugvordering kan matigen*."[62]

Na het toeslagenschandaal worden door verschillende juristen vraagtekens gezet bij deze dwingendrechtelijke uitleg van de wet, waar vervolgens ook weer door andere juristen weerwoord aan wordt gegeven. Zo zijn er juristen die betogen dat artikel 26 Awir wel degelijk dwingend moet worden uitgelegd en dat primair de wetgever dan ook verantwoordelijk is voor de harde lijn.[63] Anderen zijn echter – overigens om verschillende redenen – van mening dat de verantwoordelijkheid voor de harde en dwingende uitleg in eerste instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State moet worden gezocht, omdat deze ten onrechte een dwingende uitleg heeft gegeven aan een niet-dwingende wet.[64] Redenen die worden gegeven zijn onder meer dat het wetsartikel weliswaar stelt dat het gehele bedrag (door de belanghebbende) is *verschuldigd*, maar niet dat dat bedrag (door de Dienst Toeslagen) ook *moet worden teruggevorderd*. Ook zou uit de wetsgeschiedenis niet zozeer een terugvorderings*verplichting* voortvloeien, maar juist een terugvorderings*bevoegdheid*.

De commissie constateert dat de tekst van artikel 26 Awir door de wetgever onduidelijk is geformuleerd, waardoor niet helder is welk bedrag kan, dan wel moet worden teruggevorderd. Dit blijkt ook niet eenduidig uit de wetsgeschiedenis. Door de wet op deze manier te formuleren en geen algemene hardheidsclausule op te nemen (zie paragraaf 4.2.5), heeft de wetgever dan ook ruimte gelaten voor een interpretatie van de wet die heeft geleid tot de

61 Geldend van 1 januari 2005 tot de wetswijziging op 1 januari 2021.
62 ABRvS, 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1610.
63 Van Ettekoven (2021); Tjeenk Willink (2021); Kapteyn (2021) en Van den Brink & Ortlep (2021).
64 Damen (2021); Besselink (2021); Zijlstra (2021); Van Gestel (2021) en Marseille (2020).

alles-of-nietsbenadering.[65] Hierdoor moesten veel ouders onevenredig hoge bedragen aan kinderopvangtoeslag terugbetalen, waardoor zij in grote (niet alleen financiële) problemen terecht zijn gekomen.

4.2.5 De keuze om geen hardheidsclausule op te nemen in de Awir, heeft grote gevolgen voor de rechtsbescherming

De keuze van de wetgever om geen hardheidsclausule op te nemen in de Awir, resulteert ook in een ontwerpfout in de wet die, in combinatie met de voorschotsystematiek en artikel 26 van de Awir, grote gevolgen heeft voor burgers.

In het conceptwetsvoorstel van de Awir in 2004 is oorspronkelijk een hardheidsclausule opgenomen, op grond waarvan de minister van Financiën Gerrit Zalm, in overeenstemming met de minister van SZW Aart Jan de Geus, bevoegd is "*voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard.*"[66] Met een hardheidsclausule kan een uitzondering worden gemaakt, als toepassing van de wet tot onaanvaardbare of onwenselijke gevolgen zou leiden in het individuele geval. De Raad voor de rechtspraak stelt in zijn advies op het conceptwetsvoorstel dat de hardheidsclausule een bron van conflicten kan zijn en kan leiden tot een veelvuldig beroep op de bestuursrechter. Er wordt echter ook op gewezen dat de gevolgen niet kunnen worden gekwantificeerd, omdat nog niet duidelijk is hoe de hardheidsclausule zal worden toegepast. De tekst van de wet wordt aangepast en de hardheidsclausule komt te vervallen. Het aangepaste wetsvoorstel (zonder hardheidsclausule) wordt ter advisering voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Hij adviseert expliciet om wél een hardheidsclausule op te nemen in de Awir, omdat "*bij massale processen als de toekenning van huursubsidie, tegemoetkomingen bij kinderopvang en zorgtoeslagen, een hardheidsbepaling niet gemist kan worden om onbillijkheden van overwegende aard te voorkomen.*"[67] Het kabinet besluit uiteindelijk om af te zien van een hardheidsclausule en verwijst daarbij naar het advies van de Raad voor de rechtspraak, omdat daar 'bezorgdheid' uit zou spreken. Daarnaast zou een hardheidsclausule in strijd zijn met de bedoeling van de wetgever tot harmonisatie van afzonderlijke regelingen: de Dienst Toeslagen moet "*vanwege de grote hoeveelheid uit te keren toeslagen, als een machine [...] gaan werken. Uitzonderingen zorgen voor zand in de raderen.*"[68] Bij de behandeling in de Tweede Kamer dient het lid Omtzigt (CDA) aanvankelijk een amendement in tot opname van een algemene hardheidsclausule, maar dit wordt uiteindelijk niet in stemming gebracht. De Vrije Universiteit Amsterdam (VU) noemt het ontbreken van de hardheidsclausule een *"pregnant voorbeeld van het gebrek aan prioriteit voor rechtsbescherming in het toeslagendomein."*[69] Behalve een gebrek aan rechtsbescherming vindt de commissie het ontbreken van een hardheidsclausule getuigen van een denkfout. De Afdeling advisering van de Raad van State was namelijk heel helder in zijn advies: bij massale processen kan zo'n clausule niet worden gemist. Dat het kabinet zich gesterkt voelde door het advies van de Raad voor de rechtspraak vindt de commissie ook

65 Meer specifiek art. 26 Awir in samenhang met art. 1.7 Wko

66 Rijksoverheid. Conceptwetsvoorstel van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, waarover de Raad voor de rechtspraak op 15 april 2004 advies heeft uitgebracht. Geraadpleegd op 31 januari 2024. informatiepuntkinderopvangtoeslag.rijksoverheid.nl/publicaties/a19575b81fc96dbcea86ab0cdcfe308c/990082022-06-09-16-00-23-wettekst-awir-en-artikelsgewijze-toelichting-03052004docdoc.pdf

67 Kamerstuk II 2004/05, 29764, nr. 5.

68 Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 2.

69 Van Atteveldt (2024), p. 166.

onzuiver, omdat er niet zozeer 'bezorgdheid' uit spreekt, als wel onduidelijkheid: men kan de gevolgen simpelweg nog niet in kaart brengen, omdat men nog niet weet waar men aan toe is. Door met een verwijzing naar dat advies in het geheel af te zien van een algemene hardheidsclausule was er geen mogelijkheid in schrijnende gevallen af te wijken van de wet die leidde tot de beruchte alles-of-nietsbenadering. Met een hardheidsclausule had dan ook in bepaalde (groepen van) gevallen recht kunnen worden gedaan aan de omstandigheden van het geval, waardoor mogelijk veel leed had kunnen worden voorkomen.

4.2.6 Adviezen en rapporten over de problemen van toeslagen worden niet opgepakt

De wetgever doet niets met de verschillende rapporten over de vereenvoudiging van toeslagen

In oktober 2009, vier jaar na de inwerkingtreding van de Awir en de start van de Dienst Toeslagen, verschijnt een onderzoeksrapport over het toeslagenstelsel. De ambtelijke werkgroep die het *Interdepartementale Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Toeslagen* opstelt constateert dat het toeslagenstelsel eenvoudiger moet. Door de behoefte aan maatwerk zijn de regels te ingewikkeld geworden en is de kans op fouten groot. Daardoor komen mensen in de problemen, bijvoorbeeld door grote terugvorderingen. Ook bij de Dienst Toeslagen leiden de toeslagen tot problemen: per uitgekeerde toeslag ontvangt de BelastingTelefoon zeven keer meer klachten dan bij een belastingaangifte. Deze problemen zijn volgens de werkgroep ontstaan door de ingewikkelde wet- en regelgeving waar het toeslagenstelsel op gebaseerd is. Met name de grondslagen die de hoogte van de toeslag bepalen zijn problematisch: ze zijn te talrijk, ze bevatten te veel uitzonderingen, ze zijn lastig te begrijpen voor mensen en moeilijk te controleren door de Dienst Toeslagen, ze zijn onvoorspelbaar en zijn niet gelijk voor de verschillende toeslagen. De werkgroep komt met een serie aanbevelingen om het toeslagenstelsel te vereenvoudigen en daarmee de kans op fouten te verminderen.[70]

In de kabinetsreactie op het rapport schrijft staatssecretaris Jan Kees de Jager van Financiën dat een aantal van de voorgestelde maatregelen wordt overgenomen en ingevoerd per 1 januari 2011. Het gaat dan vooral om kleine aanpassingen, zoals het terugbrengen van gebruikte categorieën en definities en het verruimen van de aanvraagtermijn. Andere, meer vergaande maatregelen, zoals het vaststellen van de kinderopvangtoeslag op basis van een genormeerde uurprijs of het uitkeren van 90% van het voorschot, kunnen niet op korte termijn worden ingevoerd. Deze wil het kabinet verder laten onderzoeken.[71] Echter, vier maanden na het verschijnen van dit rapport valt het kabinet-Balkenende IV op 20 februari 2010. Door de demissionaire status van het kabinet worden de aanbevelingen van de werkgroep niet verder uitgewerkt.[72]

In datzelfde jaar publiceert de Landelijke Organisatie van Sociaal Raadslieden (LOSR) het rapport *Toeslag of Tegenslag*, waarbij verschillende fundamentele kanttekeningen bij de Awir worden aangekaart.[73] Veel van de conclusies komen overeen met het *Interdepartementale*

70 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 540.
71 Kamerstuk II 2009/10, 31580, nr. 3.
72 Verslag openbaar verhoor van de heer Veldhuizen, 26 september 2023.
73 MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening / LORS (2009).

Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Toeslagen van het ministerie van Financiën. Het rapport stelt onder andere dat toeslagen te ingewikkeld zijn voor mensen, dat de verantwoordelijkheid voor informatie ten onrechte geheel bij mensen ligt, dat er te veel terugvorderingen zijn vanwege een te laag geschat inkomen en dat het ontbreken van een hardheidsclausule problematisch is. Ook stelt het rapport dat de problemen met de voorschotsystematiek veel druk op het financiële huishouden van mensen legt en juist bij mensen met een krap inkomen die de toeslagen hard nodig hebben.

In de daaropvolgende jaren verschijnen diverse nieuwe rapporten over de problemen van het toeslagenstelsel en over de Dienst Toeslagen. Desondanks worden er geen fundamentele stappen gezet om het toeslagenstelsel te vereenvoudigen. Sterker nog, door maatschappelijke veranderingen en onder druk van de economische crisis is het stelsel met de jaren juist complexer geworden.[74] Directeur-generaal Belastingdienst, Peter Veld, zegt over de jaren 2009-2015:

> *Het heeft die hele periode rapporten geregend: ibo's, heroverwegingen, huishoudentoeslag. Die hebben allemaal één ding gemeenschappelijk: de kern van het probleem werd niet aangepakt, namelijk het onderscheid, op basis van het actuele inkomen, tussen de voorlopige toeslag en de definitieve aanslag. Het echte probleem werd dus niet aangepakt.*
>
> *Openbaar verhoor Peter Veld, 3 oktober 2023*

Op 29 maart 2017 stuurt staatssecretaris Eric Wiebes van Financiën, een brief naar de Tweede Kamer met daarbij de tweede evaluatie van de Awir.[75] Ook in deze evaluatie komen de complexiteit van het toeslagenstelsel en de gevolgen van de voorschotsystematiek aan bod. Wederom wordt er geconcludeerd dat de voorschotsystematiek financieel kwetsbare burgers raakt en kan leiden tot schulden: "*Een deel van de toeslaggerechtigden is verrast door de definitieve vaststelling en heeft de financiële gevolgen daarvan niet goed ingeschat. Terugvorderingen als gevolg van wijzigingen in het inkomen of andere grondslagen kunnen, ondanks de mogelijkheden voor gespreide terugbetaling, leiden tot schuldenproblematiek*." Ook laat de evaluatie zien dat het aandeel terugvorderingen hoog is, zeker bij de kinderopvang-toeslag waar de bedragen van de terugvorderingen ook hoog op kunnen lopen. Het aandeel terugvorderingen bij de kinderopvangtoeslag is 40% in 2008 en in 2014 nog bijna net zo hoog: 39%. In 2008 gaat het om 6% van de gevallen om een terugvordering van meer dan €1.000, in 2014 is dit 7%.

In oktober 2019, tien jaar na de publicatie van het *Interdepartementale Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Toeslagen,* verschijnt het eerste deelrapport van een nieuw interdepartementaal beleidsonderzoek over het toeslagenstelsel: *Eenvoud of maatwerk: uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel*. De ambtelijke werkgroep onderzoekt

74 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 540, p. 19.
75 Bijlage bij Kamerstuk II 2016/17, 31580, nr. 6.

verbetermogelijkheden voor het toeslagenstelsel op de korte termijn, met als doel om mensen te ondersteunen zonder dat daarbij nadelige neveneffecten optreden zoals nabetalingen, verminderd gebruik, terugvorderingen en problematische schulden.[76] Net als in 2009 concludeert de werkgroep dat het toeslagenstelsel voor een grote groep huishoudens niet altijd goed werkt. De oorzaak hiervan ligt in het ontwerp van het stelsel, zo concludeert de werkgroep: "*De problemen in het huidige stelsel zijn de keerzijdes van de gemaakte beleidsmatige keuzes: zekerheid en begrijpelijkheid voor de burger zijn in het gedrang gekomen. Vanuit de gedragsinzichten blijkt juist dat zekerheid voor burgers erg belangrijk is. En – nog los van de vraag of mensen over voldoende doenvermogen beschikken – is begrijpelijkheid een randvoorwaarde, zeker wanneer de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van de juiste informatie bij de burger ligt.*"[77] De werkgroep pleit – opnieuw – voor maatregelen die het toeslagenstelsel eenvoudiger maken en mensen meer zekerheid bieden.

Deze conclusies en de onderliggende probleemanalyse zijn niet nieuw: ze vertonen een grote mate van overeenkomst met de conclusies die al in 2009 worden getrokken en in latere jaren meermaals in andere rapporten voorbijkomen. Toch wordt in de tussengelegen tien jaar weinig gedaan met deze conclusies en aanbevelingen. De heer Veldhuizen (SZW) is tussen 2009 en 2019 betrokken bij diverse onderzoeken naar het toeslagenstelsel. Tijdens zijn openbaar verhoor stelt hij dat er weinig is gebeurd met alle onderzoeken die de ontwerpfout van de Awir aankaarten:

> *Er zijn nog meer rapporten geweest, zeker. Die zijn eigenlijk allemaal in de la beland, stuk voor stuk. Ik vind het ergens dus ook wel moeilijk te verteren … Ook bij een formatie heb je toch iedere keer weer hoop. En iedere keer komt er weer niets uit.*
>
> *Openbaar verhoor Sander Veldhuizen, 26 september 2023*

Ook maakt de heer Veldhuizen duidelijk dat de conclusies van de verscheidene onderzoeken en rapporten niet opvallend of schokkend waren: "*Om eerlijk te zijn: dat kon iedereen op zich al wel nagaan. Want als je ziet dat de kinderopvangtoeslag in de jaren daarvoor tot enorm grote terugvorderingen leidt en dat die terugvorderingen ook heel groot zijn, dus dat heel veel huishoudens zo'n terugvordering hebben, dan kan eigenlijk iedereen wel bedenken dat dat leidt tot heel veel sociaal leed. Die ontwerpfout speelt niet alleen bij de kinderopvangtoeslag, maar die speelt ook breder. Mensen moeten vooraf aangeven wat hun inkomen is, wat hun huur wordt, wat hun huishoudsituatie is en of die ook stabiel blijft. Ze moeten het doorgeven op het moment dat die wijzigt. Het besef dat dat niet voor iedereen haalbaar is of niet voor iedereen werkt, is er dus eigenlijk al vanaf 2009.*"[78]

76 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 540.
77 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 540.
78 Verslag openbaar verhoor van de heer Veldhuizen, 26 september 2023.

Directe financiering is een mogelijke oplossing, maar krijgt onvoldoende politieke steun

Het kabinet-Rutte II start in november 2014 een onderzoek naar mogelijkheden om de kinderopvang voortaan direct te financieren, via de kinderopvangorganisaties.[79] Hiermee beoogt het kabinet naast eenvoud en zekerheid voor ouders, ook de complexiteit van het stelsel te beperken en het stelsel minder gevoelig te maken voor fouten en fraude. Een ambtelijke projectgroep levert in september 2016 haar eindrapport op, getiteld *Heroriëntatie programma directe financiering kinderopvang*.[80] Volgens de projectgroep zijn de problemen met de kinderopvangtoeslag vooral het gevolg van de voorschotsystematiek: de definitieve toeslag wordt pas na afloop vastgesteld. Gecombineerd met de complexe regelgeving leidt dit ertoe dat de regeling lastig uit te voeren is voor de Dienst Toeslagen *"en voor een deel van de ouders tot nadelige effecten leidt."* Hoewel er allerlei risico's zijn bij een stelselwijziging, is directe financiering van de kinderopvang volgens de projectgroep "*te rechtvaardigen*." Directe financiering kan bijvoorbeeld eerder zekerheid bieden over het recht op kinderopvang (vergoeding) en de hoogte van de eigen bijdrage; hoge terugvorderingen zoveel mogelijk terugdringen om zo problematische schulden te voorkomen; de uitvoering eenvoudiger maken; en de mogelijkheden voor fraude en fouten verminderen.[81] De hoogste ambtenaren van het ministerie van SZW onderschrijven de conclusies van de projectgroep en het advies om door te gaan met het wetsvoorstel.[82] De overgang naar directe financiering duurt naar verwachting 3 jaar en het rapport benoemt expliciet dat uitstel van besluitvorming tot na het aantreden van een nieuw kabinet er toe leidt dat directe financiering op zijn vroegst op 1 januari 2021 volledig operationeel is.

Toch is uitstel van besluitvorming exact wat er gebeurt: het kabinet-Rutte II stuurt een wetsvoorstel naar de Afdeling advisering van de Raad van State, maar dient uiteindelijk geen definitief wetsvoorstel voor directe financiering in. Daarmee valt de besluitvorming over dit concept wetsvoorstel op tafel bij kabinet-Rutte III. In het coalitieakkoord van Rutte III *Vertrouwen in de toekomst* (2017) staat over de directe financiering: "*Er wordt momenteel gewerkt aan een voorstel voor een nieuwe financieringssystematiek voor de kinderopvang, waarbij sprake is van directe financieringsstroom van het Rijk naar kinderopvanginstellingen, in plaats van via ouders. Dit is een kansrijke richting om verder uit te werken, die echter wel zorgvuldigheid vereist vanwege de ingrijpendheid van de wijzigingen.*" Tijdens de formatie begeleidt ambtelijk SZW het gesprek over de directe financiering, zo vertelt de heer Veldhuizen, en staat het wetsvoorstel weer ter discussie: "*In 2017, bij de formatie, werd dat ambtelijk ook weer begeleid door iemand vanuit SZW. Die gaf ook al aan: dit staat nu in het coalitieakkoord, maar let op, er was wel heel veel discussie over of dit wel nodig is en of we deze maatregel wel moeten nem*en." Het kabinet-Rutte III besluit uiteindelijk om het wetsvoorstel niet in te dienen. Staatssecretaris Tamara van Ark van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stuurt hierover op 25 april 2018 een brief aan de Tweede Kamer. Hierin staat: "*Het besluit voor de ontwikkeling van directe financiering is door het toenmalige kabinet genomen in een tijd dat de uitvoering van de kinderopvangtoeslag nog niet stabiel was en er daarmee geen verbeteringen mogelijk*

79 'Directe financiering' is een wijze van financieren van de kinderopvang waarbij de kinderopvangtoeslag niet meer direct naar de ouders gaat, maar naar kinderopvangorganisaties. Ouders zouden dan alleen nog maar de eigen bijdrage hoeven te betalen.
80 Bijlage bij Kamerstuk II 2015/16, 31322, nr. 310.
81 Bijlage bij Kamerstuk II 2015/16, 31322, nr. 310.
82 Verslag openbaar verhoor van de heer Veldhuizen, 26 september 2023.

waren […] De afgelopen jaren zijn er echter veel verbeteringen ingezet bij de Belastingdienst, met als doel het terugdringen van de (hoge) terugvorderingen bij burgers. De Belastingdienst heeft, naar mijn oordeel, meer grip op de processen gekregen en stabiliteit in de uitvoering van de kinderopvangtoeslag gebracht."[83] Ondanks de verbeteringen blijft een 'deel van de geschetste problematiek' bestaan. Ouders krijgen namelijk pas na afloop van een toeslagjaar een definitieve vaststelling en dit kan alsnog leiden tot een nabetaling of terugvordering. "*Om die problematiek verder aan te pakken zijn er ook verbetervoorstellen gedaan die nog nader verkend moeten worden*", aldus staatssecretaris Van Ark (SZW). De heer Veldhuizen stelt tijdens zijn verhoor dat grote veranderingen zoals directe financiering altijd risico's met zich meebrengen. Ook zegt hij: "*Als je als politicus niet wilt of niet durft, is er altijd wel een reden of een argumentatie om iets niet te besluiten.*"[84]

De Algemene Rekenkamer constateert ernstige problemen in de bedrijfsvoering van de Dienst Toeslagen in de jaren 2005-2010
In de periode 2006-2011 keert de Dienst Toeslagen jaarlijks 100 miljoen betalingen uit. Bij elkaar gaat het om ongeveer 11 miljard euro op jaarbasis. Dit uitbetalingenproces verloopt verre van soepel. De Algemene Rekenkamer constateert in haar verantwoordingsonderzoeken over deze periode dat "*de Belastingdienst alle zeilen moest bijzetten om de toeslagen goed uit te voeren.*"[85] Vanaf 2005 is er zes jaar op rij sprake van een (ernstige) onvolkomenheid in de bedrijfsvoering van de Dienst Toeslagen, aldus de Algemene Rekenkamer. Niet alleen is het gebruikte ICT-systeem onvoldoende ondersteunend, maar het ontbreekt ook aan de mogelijkheid om controles uit te voeren en is er sprake van onvolkomenheden in het financiële beheer. Hierdoor moeten er keuzes worden gemaakt: de tijdige uitbetaling van voorschotten krijgt prioriteit boven het vaststellen van de rechtmatigheid van diezelfde voorschotten. Hier wordt bij de start van het toeslagenstelsel in 2006 bewust voor gekozen, mede onder druk van de Tweede Kamer, die vooral oog heeft voor de werking van het toeslagenstelsel voor mensen.[86] De heer Veld vat de beginjaren van de Dienst Toeslagen als volgt samen:

> *Na de rampzalige start van Toeslagen – die was eigenlijk afgedwongen door de politiek, die zei: u moet beginnen in 2006 – is er namelijk een enorm grote chaos ontstaan, omdat dat gewoon niet voorbereid was. Er waren geen IT-systemen die je goed kon gebruiken. Zowel de burgers als de dienst hebben daar dus jarenlang enorm veel last van gehad.*
>
> *Openbaar verhoor Peter Veld, 3 oktober 2023*

Het resultaat van deze aanpak is dat er veel onjuiste betalingen worden gedaan, die later weer ingevorderd moeten worden. Dit invorderingsrisico zorgt niet alleen voor problemen voor de Dienst Toeslagen zelf, maar ook voor mensen. In haar rapport van mei 2006 bij het

83 Kamerstuk II 2017/18, 31322, nr. 361.
84 Verslag openbaar verhoor van de heer Veldhuizen, 26 september 2023.
85 Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 599, p. 2.
86 Van Atteveldt et al. (2024), pp. 76-82.

Jaarverslag 2005 van het ministerie Financiën waarschuwt de Algemene Rekenkamer hier al voor: "*Enerzijds zal het voor de Belastingdienst lastig en kostbaar zijn om alle voorschotten in te vorderen, anderzijds bestaat het risico dat kwetsbare groepen in financiële moeilijkheden worden gebracht door de keuze om achteraf te controleren.*"[87] Deze problemen met terugvorderingen, die vooraf niet allemaal voorzien waren door de Dienst Toeslagen, vinden hun oorsprong in de voorschotsystematiek van het toeslagenstelsel. Staatssecretaris van Financiën Frans Weekers heeft het over een ontwerpfout in het toeslagensysteem:

> *Het systeem kent wel een, laat ik zeggen, ontwerpfout, maar daar was politiek welbewust voor gekozen, waardoor je uiteindelijk de hele problematiek van terugvordering hebt gekregen. Volgens mij heeft nooit iemand zich echt goed gerealiseerd wat het betekent als je heel veel geld moet gaan terugvorderen bij mensen die dat hebben gekregen en toch de eindjes aan elkaar moeten knopen.*
>
> *Openbaar verhoor Frans Weekers, 29 september 2023*

De Waftf bestrijdt symptomen maar niet de kern van het probleem
De ontwerpfout van de Awir is dus al vroeg bekend, maar een structurele aanpassing blijft uit. De problemen die hieruit voortvloeien treffen niet alleen kwetsbare mensen, maar ook de fraudebestendigheid van het stelsel. Naar aanleiding van wat in de media de Bulgarenfraude is gaan heten, ontstaat de breed gedeelde wens in de Tweede Kamer en het kabinet om het toeslagenstelsel fraudebestendiger te maken. Daarom treedt op 1 januari 2014 de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (Waftf) in werking. Ook hier constateert de commissie dat de ontwerpfout van de Awir niet wordt aangepakt, maar dat er in plaats daarvan een nieuwe wet wordt ingevoerd die ziet op het invoeren van extra maatregelen om de gevolgen van de ontwerpfout zoveel mogelijk in te perken.

De Waftf zorgt voor de juridische onderbouwing van een serie maatregelen die staatssecretaris Weekers (Financiën) heeft aangekondigd in zijn brief aan de Tweede Kamer van 10 mei 2013. Deze brief bevat verschillende maatregelen ter bestrijding van fraude met toeslagen en was een reactie op de onthulling van wat in de media de Bulgarenfraude is gaan heten in april 2013. Veel van deze maatregelen betreffen de voorschotsystematiek. Het was immers de voorschotsystematiek waardoor de Bulgarenfraude kon gebeuren: veel in Nederland werkende Bulgaren waren uit Nederland vertrokken op het moment dat de terugvordering in gang werd gezet, waardoor het uitstaande bedrag nooit opgehaald kon worden.

De Waftf is gericht op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik met toeslagen, maar verandert niets aan de voorschotsystematiek zelf. Wel veranderen de regels omtrent de voorschotsystematiek: zo wordt er geen voorschot meer verleend aan een voor de Belastingdienst onbekende aanvrager, bij een verhoogd frauderisico of bij signalen over fraude van de gemeente en bij het ontbreken van een actueel adresgegeven.

87 Kamerstuk II 2005/06, 30550-IXB, nr. 2, p. 25.

Uit een bespreekmemo voor het bewindsliedenoverleg van 26 april 2013 van het ministerie van Financiën blijkt dat de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Wonen en Rijksdienst (W&R), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Financiën wel hebben gesproken over meer structurele aanpassingen van het toeslagensysteem.[88] Drie van de opties die besproken worden, zouden de voorschotsystematiek afschaffen: (1) toeslagen worden pas na afloop van een jaar toegekend en uitbetaald, (2) toeslagen worden niet meer uitbetaald aan de burger (maar aan de zorgverzekeraar, verhuurder en kinderopvanginstelling), (3) toeslagen worden geïntegreerd met de uitgaven waarvoor ze ter compensatie in het leven zijn geroepen (toeslagen worden dus afgeschaft). Deze opties landen uiteindelijk echter niet in de Kamerbrief van 4 mei 2013 die staatssecretaris Weekers (Financiën) namens de betrokken ministeries naar de Tweede Kamer stuurt.

Ook de brief aan de Kamer over de Bulgarenfraude, die eerdergenoemde Kamerbrief van 10 mei 2013, gaat niet in op de structurele problemen van het toeslagenstelsel. Wel blijkt uit een mail van een ambtenaar van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aan minister Lodewijk Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat er in het bewindspersonenoverleg is gesproken over de structurele problemen.[89] De bewindspersonen van de departementen BZK, VWS, W&R en SZW waren bij dit overleg aanwezig. In de mail staat er over deze structurele aanpassingen:

- *"In strijd met afspraken van 26 april jl.: Deze fundamentele aanpassingen zijn in het BWO van 26 april al aan de orde geweest en toen op initiatief van minister Schippers van tafel geveegd. Schippers voorziet o.a. een hernieuwde discussie over een inkomensafhankelijke zorgpremie, waar ze absoluut geen zin in heeft";*
- *"Dreigend conflict tussen de coalitiepartners: Ambtelijk Fin gaf aan dat de VVD-fractie eigenlijk van de hele toeslagenstelsel af zou willen en dat Weekers deze casus wil gebruiken om een fundamentele discussie hierover uit te lokken. In het BWO heeft Plasterk aandacht gevraagd voor de partijpolitieke dimensie. Vanuit het perspectief van de PvdA gaat het hier immers om belangrijk inkomenspolitieke instrumenten t.b.v. de laagste inkomens."*

Uiteindelijk komen de punten over een fundamentele probleemanalyse van het toeslagenstelsel ook niet terug in de definitieve brief aan de Tweede Kamer van 10 mei 2013. Net als in 2009, toen de meer fundamentele en lange termijn wijzigingen van het ibo niet werden opgevolgd, wordt ook nu geen gehoor gegeven aan het oplossen van de *kern* van het probleem van de Awir en is het ook geen onderdeel van de politieke discussie.

Verwevenheid van de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen
Medewerkers van de Belastingdienst zijn in 2005 niet enthousiast over de toevoeging van de Dienst Toeslagen. Het uitbetalen van toeslagen door een dienst die opgericht is om belastingen te innen, gaat tegen de aard van de organisatie in. De heer Blankestijn zegt hierover:

88 Ministerie van Financiën. Memo van DG Belastingdienst aan bewindsliedenoverleg VWS, BZK, W&R, SZW en FIN, kopie naar V&J inzake beleidsopties aanpassing toeslagensystematiek, 24 april 2013.
89 Ministerie van SZW. Mailwisseling tussen ambtenaar SZW van directie Kinderopvang en minister Asscher, 7 mei 2013, 9.45 PM. Onderwerp: 2e brief van Weekers over de Bulgarenfraude.

Een hele duidelijke opinie binnen de Belastingdienst was dat het uitbetalen van toeslagen echt heel iets anders is dan het heffen van belastingen en het innen van belastingen. Het was voor ons een wezensvreemde taak. Het is maar de vraag of je dat goed zou kunnen doen, dus of je daar goed voor geëquipeerd bent. Ik weet nog wel dat er, zeker in de beginjaren – want het was behoorlijk moeilijk om het allemaal van de grond te krijgen – behoorlijk wat scepsis was en eigenlijk altijd is gebleven binnen de Belastingdienst over de aanwezigheid van een Dienst Toeslagen binnen de hele Belastingdienst.

Openbaar verhoor Gerard Blankestijn, 28 september 2023

De problemen met het uitbetalen van toeslagen in het eerste jaar dragen verder bij aan dit sentiment: tot dan toe staat de Belastingdienst bekend als de beste uitvoeringsorganisatie van Nederland. De problemen met toeslagen vormen een bedreiging van dit imago van de Belastingdienst.[90]

Op een aantal punten zijn de blauwe kant van de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen nauw met elkaar verweven. Zo is in de beginperiode de helft van de medewerkers van de Dienst Toeslagen afkomstig van de belastingenkant.[91] Het merendeel van de leden van het managementteam van de Dienst Toeslagen is afkomstig van de belastingenkant. Ook worden er organisatieonderdelen en voorzieningen van de belastingenkant ingezet voor de Dienst Toeslagen. Voor vragen over toeslagen kunnen mensen met de BelastingTelefoon bellen, en de uitbetaling van toeslagen gebeurt door de directie Centrale Administratieve Processen (CAP) en de afdeling Inning (onderdeel van CAP). De terugvordering van te veel betaalde voorschotten wordt ook gedaan door de afdeling Inning. De Dienst Toeslagen maakt dus gebruik van dezelfde interne diensten.[92] Verder maakt de Dienst Toeslagen gebruik van verschillende gegevens van de Belastingdienst; zo toetst zij het inkomen dat mensen opgeven aan de inkomensgegevens die bij de Belastingdienst bekend zijn.

Ook heeft de Dienst Toeslagen te maken met dezelfde toezichthouders als de Belastingdienst als gevolg van de toevoeging aan de Belastingdienst. De accountantsdienst van het Rijk, de Auditdienst Rijk (ADR), en de Algemene Rekenkamer houden toezicht op de controlemechanismen van de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. Een belangrijk controlemechanisme waar deze toezichthouders veel interesse in hebben gaat over hoge toekenningen en hoog risico, ook wel hot/hor genoemd. Aan de belastingenkant vindt de controle plaats bij hoge negatieve aangiftes door mensen die investeren en vervolgens omzetbelasting terugvragen. Bij toeslagen wordt deze controle vooral ingezet bij mensen met de hoogste toeslagen, die vaak ook de laagste inkomens hebben. Hot/hor binnen de Dienst Toeslagen is een risicogerichte controle op basis van de voorlopig toegekende toeslag. Deze controle werpt een uitvraag uit wanneer de toegekende toeslag boven de €20.000 ligt. In de jaren 2013-2015 wordt naar aanleiding van dit controlemechanisme een aanzienlijk aantal

90 Verslag openbaar verhoor van de heer Blankestijn, 28 september 2023.
91 Verslag openbaar verhoor van de heer Blansjaar, 27 september 2023.
92 Verslag openbaar verhoor van de heer Blankestijn, 28 september 2023.

aanvragen voor met name kinderopvangtoeslag niet toegekend, waar dit zonder deze controle wel was gebeurd.[93] De ADR en de Algemene Rekenkamer zien er nauwlettend op toe dat de Dienst Toeslagen dit controlemechanisme toepast, omdat het onjuist uitkeren van grote bedragen een hoger risico met zich meebrengt.

Een laatste voorbeeld van deze verwevenheid ziet op de mate waarin mensen zich vrijwillig houden aan wet- en regelgeving, ook wel compliance genoemd. Voor de Belastingdienst is het van groot belang dat burgers en ondernemers bereid zijn en blijven om belastingen te betalen. Het toezicht en de fraudeopsporing van de Belastingdienst heeft een bepaalde capaciteit, zo vertelt de heer Blansjaar tijdens zijn openbaar verhoor. Als de compliance te ver terugloopt, heeft de Belastingdienst niet het apparaat en niet de capaciteit om daartegen op te treden.[94] Het hele belastingenstelsel is gebouwd op deze compliance. Omdat de Dienst Toeslagen onder de Belastingdienst valt en het onderscheid tussen deze twee organisatieonderdelen voor mensen lang niet altijd duidelijk is, kunnen problemen met de uitbetaling van toeslagen de compliance van de Belastingdienst in gevaar brengen. Als voorbeeld noemt de heer Blansjaar dat wat in de media de Bulgarenfraude is gaan heten: de omvang was niet groot, maar de systematiek was makkelijker te kopiëren en de fraudezaak had effect op hoe mensen tegen de Belastingdienst en toeslagen aankeken. Als meer mensen zouden gaan handelen zoals in die fraudezaak, komt de compliance in gevaar.[95] Dit maakt dat de Dienst Toeslagen en de blauwe kant van de Belastingdienst niet gemakkelijk los van elkaar kunnen worden gezien.

4.2.7 Awir: meer complexiteit en problemen in plaats van vereenvoudiging

Door een opeenstapeling van keuzes bij de totstandkoming, invoering en uitvoering van de Awir, specifiek de combinatie van de voorschotsystematiek, het gebrek aan eenduidige interpretatie van artikel 26, het ontbreken van een hardheidsclausule en de keuze voor de Belastingdienst als uitvoerder, heeft de Awir niet alleen haar doel niet bereikt, maar zelfs het omgekeerde waargemaakt. Met de komst van de Awir is het toeslagenstelsel niet simpeler, maar ingewikkelder geworden en heeft deze wet juist voor grote (financiële) problemen gezorgd bij mensen. De voorschotsystematiek was bedoeld om mensen snel van een toeslag te voorzien, maar leidde door het ontbreken van een hardheidsclausule, grote achterstanden in de uitvoering en een dwingendrechtelijke interpretatie van artikel 26 tot zeer grote terugvorderingen. Gevolgen van al deze problemen zijn altijd bij mensen gelegd, die de volledige terugvordering moeten terugbetalen. Vanaf het begin zijn er veel waarschuwingen en signalen geweest dat de wet burgers hard zou raken en werden er verschillende oplossingen aangereikt, maar die zijn nooit opgevolgd.

93 Bijlage bij Kamerstuk II 2016/17, 31935, nr. 36.
94 Verslag openbaar verhoor van de heer Blansjaar, 27 september 2023.
95 Verslag openbaar verhoor van de heer Blansjaar, 27 september 2023.



4.3 Casus: Kwaliteit van de Wet kinderopvang

4.3.1 De Wet kinderopvang (Wko) is in 2005 al een wankele wet

De Wet kinderopvang (Wko) gaat in op 1 januari 2005 en bevat een regeling voor tegemoetkoming in kosten van kinderopvang en regelt daarnaast de kwaliteit van de kinderopvang. Op grond van de Awir ligt de uitvoering van de kinderopvangtoeslag bij de Dienst Toeslagen en is de minister van Financiën hier verantwoordelijk voor. Tegelijkertijd ligt de beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

De Wko is vanaf 2002 in voorbereiding onder het kabinet-Kok II en wordt ingevoerd op 1 januari 2005 onder kabinet-Balkenende II. De wet heeft betrekking op drie formele vormen van kinderopvang: het kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. De wet bevat een regeling voor tegemoetkoming van ouders in de kosten van kinderopvang. Het doel van de wet is het vergemakkelijken van de combinatie werk en zorg/ouderschap (arbeidsparticipatie), onder andere door de financiële toegankelijkheid van opvang te garanderen. Deze financiële toegankelijkheid is geregeld met de kinderopvangtoeslag: een inkomensafhankelijke toeslag die ouders van de overheid ontvangen voor de kosten van de opvang van kinderen. De kosten voor kinderopvang worden daarnaast gefinancierd door de werkgever en ouders zelf.

Een tweede doelstelling van de wet is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van kinderopvang door middel van nieuwe regels rondom kwaliteitsnormen, vergoedingen en toezicht. Met de invoering van de Wet kinderopvang is alle formele opvang verplicht zich bij de gemeente te melden. Gemeenten zijn daarnaast ook verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving op de kinderopvang en de GGD wordt door de gemeente aangewezen voor de uitvoering van het toezicht. Voor 2005 was een dergelijke opzet van de handhaving niet geregeld. De Wet kinderopvang zorgt ook voor meer uniformiteit in kwaliteitseisen en toezicht: eigen gemeentelijke kwaliteitsregels zijn niet meer mogelijk en er is een gedeelde werkwijze voor alle GGD-inspecteurs, zo blijkt uit een notitie van het ministerie van OCW over de kinderopvang voor en na de invoering van de Wko.[96] GGD-inspecteurs gaan langs bij kinderdagverblijven en gastouderbureaus. Op basis van hun inspectie publiceert de GGD een openbaar rapport dat voor alle ouders is in te zien.

De kinderopvangtoeslag is de meest complexe toeslag van het toeslagenstelsel

De kinderopvangtoeslag is om meerdere redenen een complexe regeling. Door het vraagfinanciering systeem zijn er drie verschillende partijen (de overheid, de werkgever en ouders zelf) betrokken bij de financiering van de kinderopvang. De hoogte van de bijdrage van de overheid – in de vorm van de toeslag – is daarnaast afhankelijk van het huishoudinkomen, het aantal opvanguren, de prijs van de opvang, het aantal gewerkte uren en het aantal kinderen. Daarbij komt dat ook de kinderopvangtoeslag werkt met de voorschotsystematiek (zie paragraaf 4.2), waardoor de daadwerkelijke hoogte van de toeslag pas achteraf kan worden vastgesteld en er ook hier gewerkt wordt met voorschotten die na afloop van het

96 Ministerie van OCW. Bijlage 1 Historie Wet kinderopvang. Directie Primair Onderwijs/Afdeling Kinderopvang, februari 2008. Onderwerp: kinderopvang voor en de invoering van de Wet kinderopvang.

belastingjaar mogelijk teruggevorderd of aangevuld moeten worden. Daarbij komt dat de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van alle juiste gegevens voor deze complexe regeling geheel bij de ouders is gelegd.

Daarnaast wijst de Afdeling advisering van de Raad van State in zijn advies van 8 april 2002 over het wetsvoorstel (op dat moment nog 'Wet basisvoorziening kinderopvang') op de toenemende administratieve lasten voor de betrokken partijen door de complexiteit van de regelgeving.[97] Het advies wijst op de *"massale en veelomvattende processen"* die nodig zijn om het grote aantal gegevens te verwerken (zoals inkomensgegevens, gegevens over de kinderen die gebruik maken van de kinderopvang, de aard en de omvang van het gebruik, de hoogte van de ontvangen werkgeversbijdrage en de prijs van de kinderopvang per kind). Volgens de Afdeling advisering gaat het wetsvoorstel onvoldoende in op zowel de noodzakelijke gegevensuitwisseling om dit te realiseren en de massale processen die nodig zijn om de gegevens vervolgens te controleren: "*De gegevensuitvraag, die voor een goede uitvoering onontbeerlijk is maar die niet geringe administratieve lasten voor werkgevers en kinderopvanginstellingen meebrengt, is in het wetsvoorstel onderbelicht gebleven",* zo staat er in het rapport. In de reactie op het advies staat dat er geen sprake zal zijn van geautomatiseerde gegevensuitwisseling en dat de Belastingdienst de rechtmatigheid en de hoogte van de tegemoetkoming zal beoordelen aan de hand van de aanvraag die de ouder moet indienen. Op de noodzaak van massale processen ter controle van de juistheid van de aangeleverde gegevens, gaat de reactie niet in.

De Raad van State is kritisch over het wetsvoorstel
Ook op andere punten is de Afdeling advisering van de Raad van State kritisch. Een van de hoofdpunten van kritiek is de noodzaak van het wetsvoorstel. De Afdeling advisering zet vraagtekens bij de noodzaak van een *"ingrijpende reorganisatie van het huidige stelsel."* Zo staat er: "*De toelichting noemt een aantal knelpunten in de huidige praktijk die blijkbaar de aanleiding vormen voor het wetsvoorstel. Genoemd worden onder meer de beperkte rol van de ouders in het huidige stelsel, het feit dat kwaliteitseisen en toezichtsmiddelen van gemeente tot gemeente verschillen en het gebrek aan uniformiteit en continuïteit in de financiële toegankelijkheid van de kinderopvang. De Raad is van mening dat de toelichting onvoldoende duidelijk maakt of dit voorstel nodig is voor de oplossing van de gesignaleerde knelpunten. Zouden zij niet kunnen worden opgelost zonder een ingrijpende reorganisatie van het huidige stelsel?*" In reactie op deze vraag wordt de paragraaf over de noodzaak van het wetsvoorstel in de memorie van toelichting aangepast en uitgebreid, maar de reorganisatie van het stelsel blijft in stand.

In het advies stelt de Afdeling advisering van de Raad van State dat de marktwerking en financiële houdbaarheid van het voorgestelde stelsel van vraagfinanciering beter moet worden toegelicht. De zorgen om de financiële houdbaarheid komen voort uit de keuze om de bijdrage van werkgevers aan de kosten van de kinderopvang niet te verplichten. In het advies staat: *"Onduidelijk blijft hoe naar de mening van de regering het maatschappelijk belang*

97 Kamerstuk II 2001/02, 28447, nr. A. Aanvankelijk heette het de Wet Basisvoorziening Kinderopvang (WKB), maar dit is na een hele serie amendementen, nota van wijzigingen, nota van verbeteringen op 22 april 2004 per amendement van het lid Smilde gewijzigd naar "Wet op de Kinderopvang" omdat uit de eerdere titel kon "worden afgeleid dat dit wetsvoorstel een recht op kinderopvang regelt, terwijl er vooral sprake is van een regeling in de tegemoetkoming van de financiering van kinderopvang."

van kinderopvang moet worden gewogen. Hoever de verantwoordelijkheid van de overheid strekt op het terrein van kinderopvang is daardoor moeilijk te beoordelen. De Raad meent voorts dat de beoogde marktwerking en de financiële houdbaarheid van het voorgestelde stelsel van vraagfinanciering beter dienen te worden toegelicht." De Wet wordt op dit punt niet aangepast, maar de opmerkingen van de Afdeling advisering leiden wel tot een aanvulling in de memorie van toelichting van de Wet (zie paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting). In de Wet kinderopvang van 2005 komt er geen verplichte werkgeversbijdrage, maar per 1 januari 2007 komt die er alsnog.

De Raad van State plaatst ook vraagtekens bij de keuze om de uitvoering van de wet bij de Belastingdienst te leggen. Dit zou betekenen dat de Belastingdienst een nieuwe taak moest uitvoeren die zou dwingen tot een wijziging in de organisatie, uitvoeringsstructuur en de cultuur van de Belastingdienst.[98] Ook in dit geval wordt de memorie van toelichting aangevuld (zie artikel 9.5 van de memorie van toelichting). Dit onderwerp komt ook aan bod in de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 15 november 2002. GroenLinks en de VVD stellen voor om de Sociale Verzekeringsbank verantwoordelijk te maken voor de uitvoering, maar hier wordt geen navolging aan gegeven.[99] Tijdens de plenaire behandeling is de PvdA kritisch.[100] Zo zegt het lid Hamer PvdA: *"Wij hebben veel vragen over de uitvoerbaarheid van de regeling bij de Belastingdienst. [...] Wij weten niet hoe flexibel de Belastingdienst in staat zal zijn om de aanvragen van ouders te honoreren en te voorkomen dat ouders langdurig te veel of te weinig geld krijgen, waardoor zij later ofwel veel moeten terugbetalen ofwel veel schulden oplopen."* Over dit punt wordt niet door gedebatteerd, wel stelt staatssecretaris Wijn (Financiën) dat de uitvoering voldoende flexibel zou zijn.

Daarnaast adviseert de Afdeling advisering van de Raad van State het volgende: *"Uit een oogpunt van rechtszekerheid voor de burger, eenvoud van regelgeving en uitvoeringsmotieven zal ervoor gekozen moeten worden om de uitvoering – mede gezien de regeling van het toetsingsinkomen – te koppelen aan het inkomstenbelastingsysteem en op de belastingdienst zoveel mogelijk één formeel recht toe te passen. Zowel voor het vaststellen van de subsidie als voor het stelsel van bezwaar en beroep zou de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) van overeenkomstige toepassing verklaard kunnen worden."* Het wetsvoorstel laat de processen voor subsidieverlening zoveel mogelijk aansluiten bij de processen voor inkomstenbelasting, maar voor beide processen gelden andere wetten. De Raad adviseert, om de rechtszekerheid van de burger te bewaken, om zowel voor de subsidieverlening als voor de inkomstenbelasting, de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) te laten gelden. Het kabinet neemt dit advies niet over. Het kabinet stelt juist dat een duidelijke taakverdeling de rechtszekerheid en duidelijkheid voor de burger ten goede komt: *"In ons rechtsbestel is de taakverdeling erop gericht de rechtsgang van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te volgen in subsidievraagstukken en de fiscale rechtsgang in specifiek belastingrechtelijke kwesties. Wij achten het van groot belang dat die taakverdeling zo zuiver mogelijk blijft en dat niet alleen op de tegemoetkomingen van de gemeenten en het UWV, doch ook op die van het Rijk in beginsel titel 4.2 van de Awb, handelend*

98 Kamerstuk II 2001/02, 28447, nr. A.
99 Kamerstuk II 2002/03, 28447, nr. 5.
100 Handelingen II 2003/04, nr. 69, pp. 4495-4509; Handelingen II 2003/04, nr. 69, pp. 4513-4548.

over subsidies, rechtstreeks van toepassing is. Dit komt de rechtszekerheid en duidelijkheid voor de burger alsmede de eenvoud van de regelgeving ten goede."

De Afdeling advisering van de Raad van State waarschuwt daarnaast voor de toename in administratieve lasten bij het invoeren van de noodzakelijke geautomatiseerde gegevensuitwisseling. Het kabinet is van mening dat er geen sprake is van noodzakelijke geautomatiseerde gegevensuitwisseling en stelt: *"De werkwijze van de Belastingdienst maakt een geautomatiseerde gegevensuitwisseling niet nodig. De Belastingdienst zal de rechtmatigheid en de hoogte van de tegemoetkoming beoordelen aan de hand van de aanvraag die de ouder moet indienen. Bij twijfel over de juistheid of de hoogte van de gevraagde tegemoetkoming zal de Belastingdienst de ouder vragen om nadere informatie of om bewijsstukken. Indien de informatie of de bewijsstukken van de ouder onvoldoende houvast geven zal de Belastingdienst zich kunnen wenden tot de werkgever of de kinderopvanginstelling."*[101]

Het doel van de wet is niet controleerbaar
Hoewel een van de doelstellingen van de Wet kinderopvang het combineren van arbeid en zorg is, bevat de wet geen relatie tussen het aantal uren arbeid van ouders en het aantal uren opvang voor een kind. Het ontbreken van deze koppeling zorgt voor een aantal problemen.

Ten eerste biedt de wet hiermee veel ruimte voor oneigenlijk gebruik: omdat de wet niet specificeert dat de opgevraagde opvang overeen moet komen met de gewerkte uren van ouders, kunnen ouders kinderopvangtoeslag aanvragen voor opvang tijdens uren waarop zij niet werken. Daarmee maakt de wet het mogelijk dat de overheid betaalt voor kinderopvang die ouders feitelijk niet afgenomen hebben: ouders en/of gastouders kunnen op die manier winst maken. Ook gastouderbureaus hebben onder de huidige wet belang bij het schrijven van zoveel mogelijk uren. Die uren worden doorberekend aan de ouders en via de ouders betaalt de overheid vervolgens indirect de bemiddelingskosten van de gastouderbureaus (kinderopvangtoeslag). Doordat er geen zicht is op de daadwerkelijk plaatsgevonden opvanguren, zijn er voor zowel ouders, gastouders als gastouderbureaus geen prikkels om feitelijk of fictief afgenomen uren te temperen. Het maximaliseren van het aantal opgenomen uren is voor alle drie partijen financieel aantrekkelijk. In de memorie van toelichting van de aangepaste Wko wordt dit gelijke belang als volgt uitgelegd: "*Ouders, gastouders en gastouderbureaus hebben in de bestaande structuur eenzelfde belang zo veel mogelijk declarabele uren opvang te laten ontstaan. Ouders ontvangen de kinderopvangtoeslag, gastouders inkomsten en gastouderbureaus provisie. Naarmate het aantal declarabele uren toeneemt, stijgen de inkomsten voor alle partijen."*[102] Het belang voor alle partijen om zoveel mogelijk uren te schrijven was nieuw ten opzichte van vóór de kinderopvangtoeslag. In haar openbaar verhoor legt staatssecretaris Dijksma van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap uit dat een aanpassing in de werkgeversbijdrage dit mogelijk maakte: "*Eigenlijk zat in dat systeem geen countervailing power, geen tegenkracht. Dat was omdat de werkgeversbijdrage collectief geheven werd. Normaal heb je een werkgever die als hij bijdraagt, erop toeziet dat zijn werknemer niet te veel uren vraagt. Dan moet die werkgever immers betalen voor die extra uren, terwijl hij daar geen werk voor terugkrijgt. Omdat dat niet meer in die wet zat, viel daarmee eigenlijk*

101 Kamerstuk II 2001/02, 28447, nr. A.
102 Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 3.

een belangrijke tegenkracht weg en hadden zowel de ouders die kinderopvang vroegen, als de gastouders maar ook de gastouderbureaus belang bij zo veel mogelijk uren schrijven, en helaas ook meer uren dan er soms gewerkt werd."

Ten tweede is het hierdoor moeilijk te meten in hoeverre de wet effectief is en de arbeidsparticipatie verhoogt. Een groei in het gebruik van kinderopvangtoeslag betekent niet automatisch dat sprake is van een groei in het aantal gewerkte uren die eerder niet mogelijk waren (vanwege ontbreken van kinderopvang).

Het ontbreken van deze koppeling is een probleem voor zowel kinderopvanginstellingen, buitenschoolse opvang als de gastouderopvang. Het probleem is echter het grootst bij de gastouderopvang, omdat deze vorm van opvang niet gebonden is aan standaard werkuren (maandag tot vrijdag, overdag) zoals de kinderopvang en buitenschoolse opvang.

Gastouderopvang is vanaf het begin ingewikkeld
De gastouderopvang is vanaf het begin een lastig onderdeel van de Wko en er gaat ook veel politieke discussie aan vooraf. Met de komst van de Wko wordt de gastouderopvang deels geformaliseerd: om als vraagouder kinderopvangtoeslag te kunnen ontvangen, moet de gastouderopvang geregeld zijn via een gastouderbureau. Dit betekent dat opvang binnen de familie, bijvoorbeeld door een opa of oma, nu via een gastouderbureau moet plaatsvinden om in aanmerking te komen voor de kinderopvangtoeslag. Het gastouderbureau is daarnaast verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opvang en stelt kwaliteitseisen aan de gastouders, ook als dit dus familieleden zijn. Daarnaast is het gastouderbureau verantwoordelijk voor het opstellen van contracten, plaatsing, wachtlijstbeheer en het aantal kinderen per gastouder. Met name de kwaliteitseis is opvallend: aan de ene kant formaliseert dit een tot dan toe informele vorm van opvang, aan de andere kant is er slechts een "globale kwaliteitsnorm" die weinig gedefinieerd blijft en dus veel ruimte laat voor verschillende invulling.[103]
Tijdens de wetsbehandeling zegt minister De Geus (SZW) over de gastouderopvang: "*Bij de gastouderopvang zie ik de tussenkomst van het gastouderbureau als waarborg voor kwaliteit. Het bureau zorgt immers voor de totstandkoming en begeleiding van de gastouderopvang. Op het moment dat deze gastouderopvang niet tot stand komt zonder de kwaliteitsborging door het gastouderbureau dat onder het WBK-regime valt, vervaagt het onderscheid tussen formele en informele kinderopvang.*"[104]

Uit een nota van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) uit februari 2007 blijkt daarnaast dat er zorgen zijn over de kwaliteit van de gastouderopvang.[105] Gemeenten zijn op dat moment al verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit en de uitvoering hiervan is in handen van de GGD, maar de kwaliteitseisen zijn dan nog minder gedefinieerd dan na de wetswijziging van 2010. Vanuit het ministerie van SZW gaan er medewerkers op werkbezoek bij een GGD-inspecteur die gastouderbureaus inspecteert en wordt er een congres georganiseerd over het toezicht. Het toezicht door de GGD in de vorm van inspecties kijkt naar vijf domeinen: klachten, ouders, personeel, veiligheid & gezondheid, pedagogisch plan. Op basis hiervan vindt

103 Kamerstuk II 2001/02, 28447, nr. 3.
104 Handelingen II 2003/04, nr. 70, p. 4609.
105 Ministerie van SZW. MR stafpunten, 20 februari 2007.

er eventueel nader onderzoek plaats en wordt er een eindrapport opgesteld. Zowel tijdens het werkbezoek als tijdens het congres blijkt dat inspecteurs zich zorgen maken om de controle op de kwaliteit van de ingeschreven gast*ouders*. Er zijn klachten over gastouderbureaus en de onmogelijkheid om bij de opvangwoning zelf te controleren. Daarnaast zouden met name landelijk opererende gastouderbureaus minder contact hebben met de gastouders en dus minder zicht hebben op de kwaliteit. Inspecteurs maken zich zorgen over de kwaliteit van de groeiende groep gastouders. Ook Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang (BOinK) ziet knelpunten in de kwaliteit van het toezicht op gastouderbureaus. Zij stellen dat er sprake is van *"lege kwaliteitseisen"* die worden gehanteerd door veel gastouderbureaus.

De Wko is onduidelijk over de gevolgen voor ouders bij het niet voldoen aan voorwaarden
De Wet kinderopvang is duidelijk over de voorwaarden waar ouders aan moeten voldoen om recht te hebben op de kinderopvangtoeslag. Er staat echter niets in de wet over de gevolgen als een ouder (bij controle door de Dienst Toeslagen) niet aan de voorwaarden blijkt te hebben voldaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om de situatie dat een ouder niet alle kosten kan verantwoorden of geen geldige overeenkomst kan overleggen. Er staan in de wet geen duidelijke afspraken of wettelijke verplichtingen over hoe de Dienst Toeslagen in zo'n geval moet handelen.

Het ontbreken van dergelijke afspraken of verplichtingen in combinatie met de bepalingen van de Awir (zie paragraaf 4.2) hebben er voor gezorgd dat de alles-of-nietsbenadering tot stand heeft kunnen komen (voor een uitgebreide uitleg van de totstandkoming van de alles-of-nietsbenadering zie paragraaf 4.4). Hierdoor werd zelfs bij een kleine onvolkomenheid aan de plichtenkant van de burger de volledige kinderopvangtoeslag op nul ('nihil') gesteld, waarna ouders het volledige bedrag moesten terugbetalen, waardoor zij in grote financiële problemen konden komen. Dit kon bijvoorbeeld al gebeuren bij het ontbreken van een handtekening of het (soms pas na meerdere jaren) niet kunnen bewijzen dat de gehele kinderopvangtoeslag ook was aangewend voor (het betalen van) kinderopvang. Vervolgens werd de kinderopvangtoeslag herzien en op nihil (nul) gesteld. Dit leidde tot de conclusie dat de volledige – reeds uitgekeerde en vaak voor een substantieel deel voor kinderopvang aangewende – kinderopvangtoeslag onterecht was uitgekeerd. De daaropvolgende uitleg van artikel 26 Awir had tot gevolg dat de Dienst Toeslagen ook verplicht was om dat bedrag (het gehele bedrag van de herziening) terug te vorderen en het bedrag van de terugvordering niet kon matigen.

4.3.2 De aanpassing van de Wko in 2010 haalt het kernprobleem niet uit wet

Al snel na de invoering van de wet blijkt dat er sprake is van een onvoorziene groei in het gebruik van de kinderopvangtoeslag. Uit een nota van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 27 september 2007 blijkt dat een deel van deze groei gewenst was: *"Het kabinet streeft er immers naar dat zoveel mogelijk ouders arbeid en zorg kunnen combineren en dat zij hun kind met een gerust hart naar de kinderopvang kunnen brengen."*[106] Tegelijkertijd benoemt de nota een aantal risico's die deze groei met zich meebrengt, namelijk: een stijging van de uitgaven aan kinderopvangtoeslag door de formalisering van informele oppas; risico's

106 Ministerie van OCW. Nota van Directie PO aan SPO inzake Ontwikkelingen Gastouderopvang en te nemen maatregelen, 27 november 2007.

ten aanzien van de pedagogische kwaliteit van opvang; en risico's op oneigenlijk gebruik, doordat het aantal gedeclareerde uren bij de Belastingdienst/Toeslagen hoger is dan het aantal werkelijk gebruikte uren.[107] Ook staat in de nota dat de groei van kinderopvanguitgaven niet direct gepaard hoeft te gaan met een hogere arbeidsparticipatie: het is dus niet zeker dat de groei bijdraagt aan het doel van de wet.

Het wordt al snel duidelijk dat het kinderopvangsysteem zoals vormgegeven in 2005 niet houdbaar is: de kosten van de kinderopvang nemen gestaag toe door de groei van de kinderopvang. Deze toename zit vooral bij de gastouderopvang: tussen 2005 en 2007 stijgt het aantal kinderen met gastouderopvang met 227%.[108] Een groot deel van deze groei komt door transformatie van informele naar formele opvang. In 2007 is 43% van de groei van de uren gastouderopvang te verklaren uit het omzetten van bestaande informele opvang, zo blijkt uit een notitie van 21 mei 2008 van OCW. In bijna 80% van de gevallen gaat het om voortzetting van opvang door dezelfde persoon. Deze verschuiving van informele naar formele opvang leidt niet tot meer arbeidsparticipatie en draagt daarmee niet bij aan een van de voornaamste doelen van de wet.

De omvang en snelheid van de groei overtreffen alle prognoses, zo stelt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in een brief aan de Tweede Kamer van 20 juni 2008.[109] In de brief staat ook: *"Als gevolg van deze groei is in 2007 per saldo €0,5 miljard meer uitgegeven voor de kinderopvangtoeslag dan was begroot (€1,6 miljard). Bij ongewijzigd beleid zal deze overschrijding in 2011 zijn opgelopen naar circa €1,2 miljard."* (zie hoofdstuk 8.4.1. voor een analyse over financiële druk op OCW rondom overschrijdingen).

De groei wordt onder andere geweten aan de onvoorziene gedragseffecten: bij de oorspronkelijke ramingen zijn "*relatief beperkte gedragseffecten verondersteld*", zo blijkt uit een memo van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 17 augustus 2007.[110] In het memo staat ook dat het SCP en CPB stelden dat *"gegeven de moedercultuur van Nederlandse ouders, verlaging van de ouderbijdrage niet tot een substantiële stijging van het gebruik van kinderopvang leidt. Kwaliteit van opvang zou belangrijker zijn dan de prijs van opvang."* Daarnaast blijkt uit het memo dat de ramingen van de intensiveringmaatregelen per 2007 zijn gebaseerd op informatie van de Belastingdienst/Toeslagen die niet up-to-date was. De Dienst Toeslagen kampte in 2005 en 2006 met de uitvoering van de kinderopvangtoeslag en een *"relatief groot aantal aanvragen over 2006 zijn pas in 2007 tot uitbetaling gekomen."* De beleidsinformatie die het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kreeg liep daardoor ook achter.

107 Ministerie van OCW. Nota van Directie PO aan SPO inzake Ontwikkelingen Gastouderopvang en te nemen maatregelen, 27 november 2007, p. 1.
108 Kamerstuk II 2007/08, 31322, nr. 25, p. 3.
109 Kamerstuk II 2007/08, 31322, nr. 25.
110 Ministerie van OCW. Bijlage 1 bij memo van Financiën (IRF + AFEP) en OCW/Primair Onderwijs/FEZ inzake Overschrijdingen kinderopvang, 17 augustus 2007, p. 2.

Signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik met kinderopvangtoeslag
Vanaf 2007 verschijnen daarnaast de eerste berichten in de media over problemen met gastouders: er wordt geschreven over 'malafide gastouderbureaus' en later over problemen met naheffingen en terugvorderingen door de Belastingdienst bij ouders.[111] In deze periode komen er ook signalen vanuit de Belastingdienst en de FIOD over mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik bij gastouderbureaus.

Box 4.1 Definitie oneigenlijk gebruik en misbruik

Het ministerie van OCW definieert oneigenlijk gebruik als volgt: "het gebruik maken van de wet op een wijze die volgens de wet wel is toegestaan, maar niet in de geest van de wet is."

Misbruik is gedefinieerd als: "gebruik op zodanige wijze dat dit volgens de wet niet is toegestaan."[112]

In een memo voor een bewindspersonenoverleg tussen Financiën en OCW wordt in februari 2008 ook gesproken over de rol van gastouderbureaus bij de groei van het gebruik van de kinderopvangtoeslag: "*Daarnaast bestaat er zeker een risico op oneigenlijk gebruik, doordat er geen controle mogelijk is op de daadwerkelijk aantallen afgenomen uren kinderopvang. Ook dit impliceert een zeker financieel risico en dit lijkt zich met name te manifesteren in de gastouderopvang.*"[113] Er volgt een onderzoek bij gastouderbureaus door de Belastingdienst in het voorjaar van 2008. Per Belastingdienstregio zijn er 3 tot 4 gastouderbureaus bezocht. Een memo aan het management team van Toeslagen van 16 juni 2008 bevestigt dat er sprake is van oneigenlijk gebruik door middel van registratie van uren waarvoor de regeling niet bedoeld is:

"Diverse vormen van gebruik van uren, waarvoor de regeling eigenlijk niet bedoeld is, zijn geconstateerd en benoemd. Voorbeelden hiervan zijn weekend-uren, uren welke in de middagpauze van schoolgaande kinderen geschreven worden (TSO), vakantie-uren en 'slaap-uren'. 2 concrete voorbeelden:

- *Kinderen hebben als gastouder opa en oma. Deze gaan in de zomer 6 weken naar de camping. Gratis vakantie met toeslag wordt er gepropageerd.*
- *Klant woont in Eindhoven oppas is in Boxtel 30 min rijden 40/45 in spits. Klant werkt in Veldhoven. Het is niet haalbaar om het kind voor het werk bij de gastouder te plaatsen dus brengt de ouder het kind s' avonds 19:00 naar de gastouder (oma)."*[114]

111 Van Atteveldt et al. (2024), p. 142-149.
112 Kamerstuk II 2008/09, 31322, nr. 56.
113 Ministerie van OCW. Memo van afdeling kinderopvang en Financiën, IRF, sectie OCW inzake Bewindspersonenoverleg (OCW en FIN) op 27 februari 2008 over de kinderopvang.
114 Ministerie van Financiën. Memo aan het managementteam van Toeslagen inzake Toezichtsactie Blauw-Rood bij Gastouders, 16 juni 2008.

Ook constateert Belastingdienst Blauw dat contracten niet worden aangepast bij wijziging van situaties, dat niet alle gastouders de verdiensten opgeven, dat de administratie-eisen voor gastouderbureaus onduidelijk zijn waardoor er grote verscheidenheid is in administratie en dat sofinummers van vraagouders en gastouders niet zijn vastgelegd waardoor controle moeilijk is. De informatievoorziening over deze signalen richting het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verloopt moeizaam. De Belastingdienst kampt op dat moment met meerdere problemen, waaronder problemen met hun systemen. Staatssecretaris Sharon Dijksma (OCW) zegt hierover tijdens haar openbaar verhoor: *"Een van de problemen was daarbij dat de Belastingdienst op dat moment al, bijvoorbeeld over het jaar 2006, een vertraging had in het uitbetalen van toeslagen. Het was dus zo dat we eigenlijk altijd informatie kregen over een periode van daarvoor. Per saldo liepen we daardoor voor een deel achter de feiten aan."* Directeur Kinderopvang Christianne Mattijssen vertelt tijdens haar openbaar verhoor dat veel signalen die het ministerie kreeg oneigenlijk gebruik betroffen: "*Wij kregen signalen van de Belastingdienst dat zij tegen kinderopvangtoeslagaanvragen aanliepen van ouders die zeven keer 24 uur toeslag aanvroegen en dus blijkbaar zeven keer 24 uur hun kind lieten opvangen. Wij kregen signalen dat broertjes en zusjes optraden als gastouder. Er was een reclame op de tram in Rotterdam: 'opa's en oma's, laat je betalen voor het oppassen; wij regelen alles voor je!' Dat mocht binnen de wet. In die zin was die wet best ruim. Maar dat was natuurlijk niet de bedoeling van de wet.*"

Om zicht te krijgen op de budgettaire overschrijdingen en het misbruik en oneigenlijk gebruik, start het ministerie van OCW een zogenaamde rodeknopprocedure: een proces dat alleen wordt gestart bij grote problemen die een afdeling of directie overstijgen. In dat geval wordt ook de secretaris-generaal betrokken bij het zoeken naar oplossingen. De directeur Kinderopvang, mevrouw Mattijssen, legt tijdens haar openbaar verhoor uit waarom OCW een dergelijke procedure nodig achtte: "*In dit geval was het crisiskarakter dat die overschrijding zo groot dreigde te worden – en het ministerie van Financiën was niet bereid daar zomaar geld bij te leggen – dat er dan bezuinigd zou moeten worden op OCW om die overschrijding het hoofd te kunnen bieden. Als dat niet met kinderopvangbudget kan, dan kom je automatisch uit op het budget van basisonderwijs, voortgezet onderwijs, hoger onderwijs of wetenschap. Daar kon ik natuurlijk niet over beslissen.*"[115] Naast de rodeknopprocedure geeft staatssecretaris Dijksma (OCW) de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) de opdracht om de Wet kinderopvang – en specifiek de regels voor gastouderopvang – te toetsen op risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik. De SIOD is een dienst met zware bevoegdheden op het gebied van opsporing en strafvordering. De dienst spoort strafbare feiten op het gebied van de arbeidsmarkt en sociale zekerheid op.

De SIOD constateert dat de Wet kinderopvang gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik

De SIOD stuurt op 17 februari 2009 het rapport over het onderzoek naar staatssecretaris Dijksma (OCW) en naar minister Ronald Plasterk van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het rapport concludeert dat zowel de wet als de invulling van toezicht veel ruimte biedt voor oneigenlijk gebruik of misbruik en het mogelijk is om 'buitenproportioneel' gebruik te maken van de wet, omdat ouders "*bijna onbeperkt opvanguren kunnen declareren.*"

115 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Mattijssen, 27 september 2023.

Tegelijkertijd stelt de SIOD dat het niet mogelijk is om duidelijke conclusies te trekken over de omvang van het misbruik en oneigenlijk gebruik.

Het rapport benoemt een aantal specifieke knelpunten van de wet die de kans op misbruik en oneigenlijk gebruik vergroten. Een van de kernproblemen van de Wet kinderopvang is dat er in de wet geen verband bestaat tussen het aantal uur arbeid en het aantal uur opvang, waardoor er veel ruimte is voor oneigenlijk gebruik (ouders kunnen meer opvangtoeslag vragen dan op basis van hun werkuren nodig). Daarmee maakt de Wko het dus mogelijk dat de overheid betaalt voor kinderopvang waarvoor ouders geen kosten hebben gemaakt: ouders en/of gastouders kunnen winst maken. Ook gastouderbureaus hebben onder de wet van dat moment belang bij het schrijven van zoveel mogelijk uren. Die uren worden doorberekend aan de ouders en via de ouders betaalt de overheid vervolgens indirect de bemiddelingskosten van de gastouderbureaus (kinderopvangtoeslag). De SIOD adviseert daarom onder andere om:

- een verband te leggen tussen aantal uur arbeid en aantal uur opvang waarvoor toeslag wordt vergoed;
- de rol van de professionele gastouder te benadrukken/vergroten en de rol van de 'familiegastouder' te beperken/verminderen;
- het financiële belang van gastouderbureaus voor meer geregistreerde uren opvang weg te nemen/te verminderen.

Een ander probleem van de Wet kinderopvang betreft het toezicht op de wet. De SIOD stelt dat de formele scheiding tussen het toezicht op de pedagogische kwaliteit (door de GGD) en het toezicht op rechtmatigheid van de kinderopvangtoeslag (door de Dienst Toeslagen) een risico met zich meebrengt. De SIOD stelt dat deze scheiding ervoor kan zorgen dat regelovertreding minder snel ontdekt wordt en misbruik dus onopgemerkt kan blijven. Daarnaast is er geen systematisch zicht op de daadwerkelijk plaatsgevonden opvanguren en is er geen zicht op wie er gastouder zijn en of gastouders hun inkomen altijd doorgeven aan de Belastingdienst voor de inkomstenbelasting. De SIOD adviseert om verbinding te leggen tussen toezicht op kwaliteit en toezicht op kinderopvangtoeslagen en om daarom gegevensuitwisseling tussen de Belastingdienst en de GGD te realiseren. De onderliggende gedachte bij en grondslag voor deze aanbeveling is dat de handhavingservaring leert dat mensen die de regels op een bepaald gebied overtreden eerder geneigd zijn om ook de regels op een ander gebied te overtreden. Deze aanname, op basis van de handhavingservaring, is niet verder onderzocht.

Staatssecretaris Dijksma (OCW) stuurt het rapport van de SIOD diezelfde maand naar de Tweede Kamer. Zij noemt in haar reactie op het rapport de drie belangrijkste bevindingen en aanbevelingen:

- het inzichtelijk en controleerbaar maken van het aantal uren arbeid en het aantal uren zorg;
- het combineren van het kwalitatief toezicht met het financieel toezicht, onder andere door een landelijk register te introduceren en gezamenlijke inspecties;
- duidelijk communiceren over de aangescherpte regelgeving.

Zij onderschrijft in haar reactie de aanbeveling om een verbinding te leggen tussen het kwalitatieve en het financiële toezicht. De aanbeveling is in lijn met eerdere acties die in gang zijn gezet waarbij ambtenaren van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, de

VNG, GGD-NL, en de Belastingdienst rechtsreeks in overleg zijn over het gezamenlijk optrekken bij inspecties.[116]

De wetsaanpassing haalt het kernprobleem niet uit de Wko

Naar aanleiding van de budgettaire overschrijdingen, de signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik en het SIOD-rapport, besluit staatssecretaris Dijksma (OCW), over te gaan tot een wetswijziging. Zowel het SIOD-rapport als de eerdergenoemde memo's van Financiën en OCW laten zien dat de gastouderopvang een groot aandeel heeft in de problemen met de Wko. Uit de eerdergenoemde memo voor het bewindspersonenoverleg van februari 2008 blijkt ook dat er op dat moment al gesproken wordt over de optie om de gastouderopvang in zijn geheel af te schaffen. Een van de grootste problemen – het ontbreken van een koppeling tussen het aantal gewerkte uren en het aantal opvanguren – treft namelijk vooral de gastouderopvang, omdat die geen vaste werkuren (9 tot 5) hanteren. Het afschaffen van de gastouderopvang zou het ontbreken van de koppeling dus kunnen ondervangen. De memo laat zien dat deze optie politiek ingewikkeld is. Zo staat er over de optie "*afschaffen kinderopvangtoeslag voor gastouderopvang*": "*onbespreekbaar voor CDA, ChristenUnie, kinderopvangsector.*"[117] In een eerdere versie van dit memo staat daarnaast: "*Het aanpakken van de gastouderopvang is politiek gevoelig. Het CDA, ChristenUnie, GroenLinks, VVD hechten aan deze vorm van formele opvang. De Christelijke partijen vanuit filosofie 'dicht bij huis' en de VVD vanwege maximaal openhouden opties ter bevordering van de arbeidsparticipatie onder vrouwen.*"[118] Een latere notitie van OCW over de gastouderopvang, van 21 mei 2008, schetst nog een aantal andere nadelen van het afschaffen van de gastouderopvang. Zo kunnen er problemen ontstaan op het platteland (waar reguliere kinderopvang vaak niet rendabel is), komen ouders met flexibele werktijden in de problemen en wordt de behoefte aan keuzevrijheid en opvang in huiselijke sfeer genegeerd.[119]

Een tweede mogelijke oplossing voor het misbruik en oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag, waarbij de gastouderopvang kan worden behouden, is het koppelen van het aantal opvanguren aan het aantal gewerkte uren. Het ministerie van OCW onderzoekt naar aanleiding van het advies van de SIOD de mogelijkheid om het aantal uren arbeid te koppelen aan het aantal uren opvang. Hiermee zou de mogelijkheid tot oneigenlijk gebruik door meer uren opvang aan te vragen dan gewerkte uren weggenomen worden. Het ministerie van OCW gaat hierover in gesprek met de Dienst Toeslagen, die stelt dat deze maatregel niet uitvoerbaar is. De dienst kan niet controleren of het aantal uren kinderopvang overeenkomt met de gewerkte uren, omdat werkgevers geen geschikte urenadministratie hebben die geautomatiseerd kan worden ingevoerd. Het verzet van de Dienst Toeslagen loopt op tot aan het niveau van de directeur-generaal Belastingdienst: deze adviseert staatssecretaris De Jager (Financiën) om deze koppeling niet uit te laten voeren.[120] Ook de commissie Van Rijn, die onderzoek doet naar de kinderopvangtoeslag en arbeidsparticipatie, concludeert in haar

116 Kamerstuk II 2008/09, 31322, nr. 56, p. 3.
117 Ministerie van OCW. Memo van afdeling kinderopvang en Financiën, IRF, sectie OCW inzake Bewindspersonenoverleg (OCW en FIN) op 27 februari 2008 over de kinderopvang.
118 Ministerie van OCW. Memo van afdeling kinderopvang en Financiën, IRF, sectie OCW inzake Bewindspersonenoverleg (OCW en FIN) op 27 februari 2008 over de kinderopvang.
119 Ministerie van OCW. Notitie van Directie PO aan SPO inzake varianten gastouderopvang en ouderbijdragetabel, 21 mei 2008.
120 Ministerie van OCW. Memo aan SPO via DGPV inzake voorbereiding gesprek staatssecretaris Financiën, 30 september 2008, p. 1.

eindrapport dat de koppeling niet mogelijk is.[121] Uiteindelijk besluit staatssecretaris Dijksma (OCW) om dit plan niet door te drukken bij haar collega bewindspersonen van Financiën, waardoor deze specifieke maatregel niet wordt uitgevoerd. Uit een notitie van OCW van 21 mei 2008 blijkt dat het ministerie concludeert dat oneigenlijk gebruik zal blijven voorkomen, voornamelijk bij de gastouderopvang: "*Ongewenst gebruik kan niet worden voorkomen. Verwacht mag worden dat ook het ongewenste gebruik in de gastouderopvang groter is dan in de andere vormen van formele kinderopvang: de ouders brengen hun kinderen (veel) meer uren naar de opvang dan zij feitelijk (tegelijkertijd) werken. Dit ongewenste gebruik is onmogelijk uit te zuiveren. De Belastingdienst kan geen relatie leggen tussen het aantal uren opvang en het aantal gewerkte uren.*"[122]

Doordat de koppeling tussen de gewerkte uren en de opvanguren niet wordt doorgevoerd en doordat de gastouderopvang niet wordt afgeschaft, blijft een van de grootste problemen van de wet bestaan: de Dienst Toeslagen kan niet controleren of het aantal uren zorg overeenkomt met het aantal gewerkte uren van ouders. Specifiek in de gastouderopvang betekent dit dat ouders veel meer uren kunnen blijven schrijven dan zij daadwerkelijk hebben gebruikt. Bij kinderopvanginstellingen speelt dit probleem ook, maar omdat deze alleen tijdens reguliere werktijden open zijn, is het aantal uur waar oneigenlijk gebruik van kan worden gemaakt een stuk kleiner. Dat het kernprobleem niet uit de wet wordt gehaald, blijkt ook uit de volgende zin in de memorie van toelichting: "*Het valt niet uit te sluiten dat in de toekomst opnieuw de mazen van de wet zullen worden opgezocht.*"

Ook kan de effectiviteit van een van de belangrijkste doelen van de Wko (betaalde opvang leidt tot meer arbeidsparticipatie) niet gecontroleerd worden door het ontbreken van de koppeling. Bovendien stelt het CBS dat het gebruik van gastouderopvang in uren minder sterk samenhangt met arbeidsparticipatie dan het gebruik van de kinderopvang.[123]

Veel van de problemen met de kinderopvangtoeslag kwamen (zoals paragraaf 4.3.1 laat zien) door een kwalitatief slechte wet die zelf veel ruimte bood voor misbruik en oneigenlijk gebruik en door onvolledige ramingen die geen rekening hielden met de gedragseffecten van die wet. In 2010 is dit probleem dusdanig gegroeid dat het ministerie van OCW een wetswijziging noodzakelijk acht, maar bij deze wetswijziging direct erkent dat die de mazen uit de wet niet volledig wegneemt: deze maatregelen zullen de omvang hiervan wel beperken.

Koppeling uren arbeid en opvang komt er later wel, ondanks negatieve uitvoeringstoets Belastingdienst

Tweeënhalf jaar later, op 13 mei 2011, kondigen minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Henk Kamp en staatssecretaris Weekers (Financiën) in een brief aan de Tweede Kamer aan dat de Dienst Toeslagen alsnog het recht op kinderopvangtoeslag gaat koppelen aan het aantal gewerkte uren.[124] Met deze koppeling wordt uitvoering gegeven aan een motie van de Eerste Kamer.[125] De koppeling is daarnaast een expliciete wens van

121 Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 8.
122 Ministerie van OCW. Notitie van Directie PO aan SPO inzake varianten gastouderopvang en ouderbijdragetabel, 21 mei 2008.
123 Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 8.
124 Kamerstuk II 2010/11, 31322, nr. 123.
125 Kamerstuk I 2008/09, 31874, nr. H.

minister Kamp (SZW), zo blijkt uit een nota van het ministerie SZW aan de directeur-generaal Werk van 22 maart 2011: "*Onze minister heeft aangegeven dat hij de koppeling met gewerkte uren noodzakelijk vindt om oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Hij vindt het onacceptabel dat mensen met één uur werken het maximale aantal uren kunnen declareren.*"[126] In deze nota wordt verwezen naar de bezwaren van de Belastingdienst betreffende de koppeling tussen werkuren en opvanguren. De maatregel is moeilijk uitvoerbaar voor de Dienst Toeslagen vanwege de onmogelijkheid om het daadwerkelijk aantal gewerkte uren te controleren. Het ministerie van SZW suggereert naar aanleiding van dit commentaar om geen directe koppeling te hanteren – waarbij alle gewerkte uren gecontroleerd moeten worden – maar om de gewerkte uren op basis van het inkomen te berekenen. Hierdoor is er geen contra-informatie nodig dat door de Belastingdienst gecontroleerd moet worden.[127]

Desondanks ontvangt staatssecretaris Weekers (Financiën) op 11 mei 2011, twee dagen voor de publicatie van de Kamerbrief, een notitie van zijn ambtenaren van het directoraat-generaal Belastingdienst. Daarin wordt verwezen naar de negatieve uitvoeringstoets voor deze maatregel. Ook staat er dat de "*Belastingdienst van mening is en blijft dat de systematiek van de Kinderopvangtoeslag in de huidige vorm moeilijk uitvoerbaar is. Zeker de controle van daadwerkelijk afgenomen uren is vrijwel onmogelijk.*" Aan de uitvoering van de maatregel zitten volgens de ambtenaren van het directoraat-generaal Belastingdienst twee risico's verbonden; een uitvoeringsrisico en een politiek risico. Het uitvoeringsrisico betreft een risico op "*slepende/mediagenieke procedures met toeslaggerechtigden over gewerkte uren.*" Over dat tweede type risico schrijven zij: "*De uitvoeringstoets koppeling gewerkte uren is negatief. Op verzoek van SZW blijkt dit op geen enkele wijze uit de tekst [van de brief aan de Kamer]. Indien de uitvoeringstoets wordt opgevraagd kan daar uiteindelijk doorheen worden geprikt.*"[128] Uiteindelijk komt de maatregel er wel, in aangepaste vorm, en wordt met de Dienst Toeslagen afgesproken dat zij "*risicogericht toezicht houden op de naleving van deze koppeling.*" Hoewel de Belastingdienst blijft stellen dat toezicht op de daadwerkelijk gewerkte uren moeilijk is, gaan zij wel akkoord met het aangepaste voorstel met risicogericht controleren en blijkt ook uit de definitieve AMvB dat zij de maatregel uitvoerbaar achten.[129]

De Tweede Kamer vraagt niet meer naar de uitvoeringstoets en uiteindelijk wordt de maatregel per 1 januari 2012 ingevoerd. Staatssecretaris Weekers (Financiën) verklaarde over de invoering van de maatregel, ondanks het negatieve advies van de Dienst Toeslagen, het volgende: "*Ik heb de getalsverhouding er zelf niet op nageslagen, maar als ik me niet vergis, lag er een Kameruitspraak aan ten grondslag, en de verantwoordelijke beleidsminister. Op zichzelf vond ik het ook logisch dat je kinderopvangtoeslag alleen maar verstrekt in het kader van de arbeidsparticipatie, en niet in het kader van vrijetijdsbesteding. Ik vind dus op zichzelf de beleidsmatige wens om dit te doen alleszins te begrijpen, en simpelweg heel logisch. Bij heel veel maatregelen die politiek gewenst zijn, zit er vaak spanning op de vraag: is het uitvoerbaar? Ja, uitvoerbaar is het, maar het is lastig controleerbaar.*"[130]

126 Ministerie van SZW. Nota aan DG-Werk inzake overleg DGBel, 22 maart 2011, p. 2.
127 Ministerie van SZW. Nota aan DG-Werk inzake overleg DGBel, 22 maart 2011, p. 2.
128 Ministerie van Financiën. Notitie aan de staatssecretaris inzake conceptbrief aanpak misbruik en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag, 11 mei 2011, p. 2.
129 Stb. 2011, 424.
130 Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 29 september 2023.

De nieuwe Wko richt zich op extra maatregelen in plaats van het echte probleem
De aanpassing van de Wko van 2010 bevat deze koppeling dus nog niet. In plaats daarvan bevat het wetsvoorstel verschillende andere maatregelen om de financiële houdbaarheid van het stelsel te verbeteren en misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Om te voorkomen dat excessieve aantallen toeslaguren worden aangevraagd die geen relatie kunnen hebben met gewerkte uren, wordt het aantal toeslaguren in alle vormen van kinderopvang gemaximeerd. In de memorie van toelichting staan daarnaast de volgende maatregelen die de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik moeten reduceren.[131] Zo loopt het betalingsverkeer tussen ouders en gastouders/opvangouders voortaan via het gastouderbureau, komt er een landelijk register met alle kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus, worden gastouders en kindercentra pas in het register opgenomen na een inspectie van de GGD en wordt gegevensuitwisseling tussen de GGD en de Dienst Toeslagen mogelijk gemaakt (voor alle maatregelen voor het tegen gaan van misbruik en oneigenlijk gebruik, zie paragraaf 5.3.1).

De memorie van toelichting stelt ook dat deze maatregelen de belangrijkste risico's uit het SIOD-rapport afdekken. De introductie van nieuwe maatregelen zorgen echter ook voor een verder toename van de complexiteit van het stelsel. In zijn advies van 28 januari 2009 schrijft de Afdeling advisering van de Raad van State hierover: *"De Raad wijst er voorts op dat door de toename van de complexiteit van het stelsel een negatieve spiraal dreigt van hogere kosten, regels op regels, meer toezicht op de naleving van die regels en stijgende uitvoeringskosten."*[132] De raad concludeert ook dat de kwetsbaarheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik door deze toegenomen complexiteit eerder toe- dan afneemt.

Bovendien hebben enkele maatregelen echter ook gevolgen voor vraagouders en/of gastouders. Zo blijven ouders onder de nieuwe Wko primair verantwoordelijk voor het aanleveren van de juiste gegevens, terwijl de regeling dus nóg complexer wordt. Een van de aanpassingen die ouders direct raakt is het betalingsverkeer. Met ingang van de nieuwe Wko loopt het betalingsverkeer niet meer rechtstreeks tussen ouders en gastouders/opvangouders, maar via het gastouderbureau. De eigen bijdrage en de volledige kinderopvangtoeslag moeten door de ouders aan het gastouderbureau worden overgemaakt, die de bemiddelingskosten inhoudt en het resterende bedrag naar de gastouder overmaakt.[133] De verantwoordelijkheid voor het voldoen van de volledige betaling blijft echter bij de ouders liggen, terwijl het gastouderbureau de betaling uitvoert en de administratie hiervan bijhoudt. Daarbij komt dat de kinderopvangtoeslag *altijd* bij de ouders wordt teruggevorderd, ook als zij de dupe zijn van een fout of fraude met de administratie door het gastouderbureau. Dit ging onder andere om problemen met facturen en de urenstaten. De kans hierop is met de nieuwe Wko groter, omdat gastouderbureaus een grotere rol toebedeeld krijgen dan voorheen. Deze verantwoordelijkheid wordt expliciet bij de ouders gelegd, zo blijkt uit de reactie van staatssecretaris Dijksma (OCW) op Kamervragen over terugvordering van de kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst: "*Ongeacht of het gastouderbureau gefraudeerd heeft of niet, moeten de ouders toeslag terugbetalen wanneer niet wordt voldaan aan de wet. De terugvorderingen hebben onder andere betrekking op het niet (over de gehele periode) geregistreerd zijn van het gastouderbureau. Dat*

131 Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 3.
132 Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 4.
133 De eigen bijdrage zijn de kosten die overblijven van de totale rekening, na aftrek van de kinderopvangtoeslag.

zijn zaken waar de ouders als aanvrager van de toeslag een verantwoordelijkheid in hebben om te voldoen aan de wet."[134] Het idee was, zo stelde staatssecretaris Dijksma (OCW) tijdens haar verhoor, dat OCW zou kijken hoe de wet in de praktijk zou uitwerken en begin 2010 zou analyseren waar de wet voor eventuele onredelijkheid kon zorgen. Op 23 februari 2010 valt echter het kabinet en treden alle PvdA-bewindslieden af. Bij aantreden van het nieuwe kabinet, Rutte I, verhuist de directie Kinderopvang terug naar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hoewel onder minister Kamp (SZW) wel een pardonregeling komt, is deze alleen van toepassing op ouders wiens gastouderbureau niet op tijd aan deze nieuwe kwaliteitseisen voldoen. Ouders die de dupe zijn van problemen met de administratie van of fraude door het gastouderbureau vallen hier niet onder.

De aanpassing van de Wko betekent ook dat gastouderbureaus en gastouders vanaf 1 januari 2010 aan meer kwaliteitseisen moeten voldoen. De kinderopvangtoeslag wordt pas uitbetaald als de gastouders, het gastouderbureau of de kinderopvanginstelling op kwaliteit is getoetst en aan de eisen voldoet. Dit vindt zijn uitwerking in het Landelijk Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen (LRKP, tegenwoordig het Landelijk Register Kinderopvang (LRK)). Gastouders en kinderopvanginstellingen worden pas in het register opgenomen als zij voldoen aan de kwaliteitseisen. Als zij niet in het register staan, wordt de kinderopvangtoeslag niet uitbetaald (aan de ouders). Het LRK gaat in vanaf 2010, als ook de nieuwe Wko in werking gaat. Met dit systeem hoopt het ministerie op een afname van kwalitatief slechte gastouderbureaus en kinderopvanginstellingen. Voor de thuisopvang vindt het toezicht op de kwaliteit echter alleen plaats bij de gastouderbureaus, en niet bij de gastouder zelf: "*De gemeente speelt geen directe rol bij de kwaliteit van thuisopvang*", zo staat in de memorie van toelichting.[135] Verschillende fracties en de Afdeling advisering van de Raad van State vragen aandacht voor dit aspect van het wetsvoorstel en zijn kritisch over het aantal administratieve en financiële instrumenten dat nodig is om de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik bij deze opvangvorm te beperken. Daarnaast ontvangt het ministerie het eindrapport van de commissie Van Rijn, die onderzoekt hoe de kinderopvangtoeslag de arbeidsparticipatie kan bevorderen. De commissie van Rijn oordeelt negatief over de thuisopvang vanwege de uitvoeringsproblematiek en het geringe effect op de arbeidsparticipatie.

OCW koppelt het toezicht van de Belastingdienst en GGD zonder onderbouwing
Voor het effectueren van de maatregelen uit de wetswijziging is meer toezicht nodig, uitgevoerd door de GGD in opdracht van gemeenten. Uit het Landelijk Oordeel over 2007 van de Inspectie van het Onderwijs (IvhO) blijkt echter dat gemeenten op dat moment sterk achterblijven in de handhaving en dat de GGD ontoereikende capaciteit heeft voor de jaarlijkse inspecties.[136] Het budget voor gemeenten voor toezicht en handhaving kinderopvang is daarom met ingang van 2008 structureel verhoogd met 3 miljoen euro per jaar.[137]

Naast deze eerdere budgetverhoging, verandert het wetsvoorstel het toezicht op kinderopvang door het toezicht van de GGD (op pedagogische kwaliteit) te koppelen aan het toezicht van

134 Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 254.
135 In het nieuwe wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt tussen gastouderopvang en thuisopvang. Thuisopvang betreft een 'lichtere vorm' van kleinschalige opvang met minder kwaliteitseisen en zonder direct toezicht van de GGD/gemeente. Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 3.
136 Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 8.
137 Kamerstuk II 2007/08, 31200-VIII, nr. 130.

de Belastingdienst (op de kinderopvangtoeslag). Dit is een opvolging van het advies van de SIOD, die stelt dat deze vorm van toezicht ervoor kan zorgen dat regelovertreding sneller geconstateerd wordt. Wel stelt de SIOD dat nader onderzocht moet worden of er daadwerkelijk een verband bestaat tussen overtredingen op het gebied van pedagogische kwaliteit en overtredingen op het gebied van de kinderopvangtoeslag.[138] Een dergelijk onderzoek is echter niet uitgevoerd. In plaats daarvan is het koppelen van het toezicht van kwaliteit en kinderopvangtoeslag direct meegenomen in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel combineert beide vormen van toezicht onder andere door invoering van het LRK: alle relevante informatie is op één plaats verzameld en inzichtelijk gemaakt voor de betrokken partijen. Tijdens haar openbaar verhoor stelde staatssecretaris Dijksma (OCW), dat het koppelen van de twee vormen van toezicht "een voor de hand liggende maatregel" was.[139] Ook de directeur Kinderopvang, mevrouw Mattijssen, stelt dat het ministerie geen onderzoek heeft gedaan of heeft laten doen naar de effectiviteit van deze manier van toezichthouden.

Om dit gecombineerde toezicht te realiseren wordt ook gegevensuitwisseling tussen de GGD en de Belastingdienst mogelijk gemaakt. Al in 2008 wordt duidelijk dat er geen juridische basis is voor de uitwisseling van relevante gegevens van de Belastingdienst naar de GGD. Andersom is dit al geregeld via de Awir. Met de Wet overige fiscale maatregelen van 2009 is aan de Wet kinderopvang een artikel 67a toegevoegd.[140] Dit artikel vormt de wettelijke grondslag voor gegevensuitwisseling van de Belastingdienst aan de GGD. Uit een nota over de wijziging van de Wko van het ministerie van OCW van 16 oktober 2008 blijkt dat er plannen liggen om de precieze invulling hiervan uit te werken in een convenant: "De wijze van gegevensverstrekking zal nader worden uitgewerkt in een convenant tussen de Belastingdienst/Toeslagen en de GGD."[141] In 2012 start het project *Landelijk coördinatiecentrum GGD NL toezicht kwaliteit kinderopvang* waarin de GGD samenwerkt met onder andere het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waar de directie Kinderopvang dan onderdeel van is, en de Belastingdienst. Onderdeel van dit projectteam is het realiseren van een convenant tussen de gemeenten, de GGD en de Belastingdienst om de gegevensuitwisseling te optimaliseren. Uit de eindrapportage van het project blijkt dat de GGD mede-ontwikkelaar is van dit convenant en hoopt dit in 2012 te realiseren.[142] Het convenant komt er echter niet, ondanks dat de GGD dit wel noodzakelijk acht: "*Een middel om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan is het direct bespreken van casussen tussen betrokken ketenpartners. Om deze gegevensuitwisseling te formaliseren, moet er een convenant opgesteld worden. GGD NL heeft dit meerdere malen tijdens verschillende overleggen (bilateraal overleg GGD NL/SZW en reguliere overleggen) aangekaart.*" Beleidsmedewerker toezicht kwaliteit kinderopvang Yvette Derks zegt hierover tijdens haar openbaar verhoor: "*Uiteindelijk is de conclusie geworden dat de toezichthouders en de gemeenten al een relatie hebben, en dat de Belastingdienst wettelijk met de GGD'en mag uitwisselen, en dat er dus geen grond meer was om een convenant op te stellen. Er is dus ook geen convenant opgesteld.*" Deze wettelijke grondslag is echter zeer breed ingestoken en door het

138 Bijlage bij Kamerstuk II 2008/09, 31322, nr. 56.
139 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dijksma, 11 september 2023.
140 Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 8.
141 Ministerie van OCW. Nota van Directie PO aan SPO inzake Ondertekening aanvraag spoedadvies College bescherming persoonsgegevens in verband met wijziging Wet kinderopvang betreffende gegevensuitwisseling tussen Belastingdienst/Toeslagen en GGD, 16 oktober 2008.
142 Ministerie van SZW. Brief en rapport van GGD-GHOR aan ministerie van SZW inzake Eindrapportage project Landelijk coördinatiecentrum GGD NL toezicht kwaliteit kinderopvang, 14 oktober 2014.

ontbreken van een convenant blijft het onduidelijk welke afspraken de ketenpartners maken over de wijze waarop en welke gegevens worden uitgewisseld. Commissielid Slootweg vraagt tijdens het verhoor met mevrouw Derks of er toch op een bepaalde manier is vastgelegd welke gegevens er uitgewisseld mogen worden. "*Niet dat ik weet*", is het antwoord van mevrouw Derks.[143]

De GGD krijgt daarnaast nieuwe toezichtstaken die "*op het grensvlak liggen van toezien op de kwaliteit en het financiële aspect*", zo staat in de uitvoerbaarheidstoets van het wetsvoorstel van de Inspectie van het Onderwijs (IvhO).[144] Het gaat dan onder andere om het toezien op de administratie van kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus ten aanzien van bijvoorbeeld het maximum aantal uren opvang per dag. De IvhO stelt dat het wetsvoorstel onvoldoende duidelijkheid geeft hoe en aan wie de GGD de bevindingen op de financiële aspecten rapporteert en wat de rol van de gemeente hierbij is.

Deze nieuwe toezichtstaken van de GGD komen bijvoorbeeld naar voren in het project *Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang*, dat in 2014 start in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De GGD werkt hierin samen met de Belastingdienst en het ministerie. Aanleiding voor het project zijn vermoedens van misbruik en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag en ondermaatse kwaliteit van gastouderbureaus.[145] Ondanks de aanpassing van de Wko in 2010, zijn er vier jaar later dus nog veel signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik en slechte kwaliteit die oproepen tot intensivering van het toezicht. In de samenwerking voor dit project maken de Belastingdienst en de GGD beide gebruik van risicoprofielen. Op basis hiervan worden gastouderbureaus geselecteerd voor nader onderzoek en inspectie. Op basis van dit project worden ook veertien gastouderbureau overgedragen aan het Combiteam Aanpak Facilitators, het CAF-team, een team dat specifiek is opgericht om signalen van mogelijke fraude bij zogenoemde 'facilitators' te onderzoeken. Uiteindelijk besluit het mt Toeslagen om de toeslagen aan klanten van de in CAF onderzochte gastouderbureaus stop te zetten. Ouders wordt gevraagd om met bewijsstukken naar de Belastingdienst te komen om aan te tonen dat er recht bestaat op de kinderopvangtoeslag (zie hoofdstukken 5.3.3 en 7.10.1).

4.3.3 De mazen van de Wet kinderopvang blijven bestaan

De Wet kinderopvang was een wet waarvan vanaf het begin zorgen bestonden over de financiële houdbaarheid van het stelsel en waarvan al snel duidelijk werd dat er mazen inzaten: de wet maakte oneigenlijk gebruik van de wet voor gastouders, vraagouders en gastouderbureaus makkelijk en aantrekkelijk. In 2008 werd besloten dat een wetswijziging noodzakelijk was om de oplopende kosten te beperken en het misbruik en oneigenlijk gebruik terug te dringen. De wetswijziging lost het kernprobleem van de wet echter niet op: in de memorie van toelichting van de Wet kinderopvang van 2010 staat zelfs dat niet valt uit te sluiten dat de mazen van de wet opnieuw opgezocht zullen worden. In plaats daarvan zorgt de wetswijziging voor nog complexere regelgeving en maakt het ouders afhankelijker

143 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Derks, 11 september 2023.
144 Inspectie van het Onderwijs. Opmerkingen IvhO bij wetsvoorstel, 21 november 2008.
145 Ministerie van Financiën. Rapport project "kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang" oftewel KEF. Stand per 1 februari 2016, p. 5.

van gastouderbureaus. Gastouderbureaus regelen het betalingsverkeer en de administratie daarvan, terwijl ouders verantwoordelijk blijven voor de juistheid van deze gegevens en de terugvordering krijgen als daar iets mis gaat. Ook als het gastouderbureau zonder medeweten van de ouders fraudeert worden ouders daarvoor verantwoordelijk gehouden. Daarbovenop komt dat het toezicht van deze nieuwe regels belegd is bij een partij die geen kennis van zaken heeft: de GGD – van huis uit getraind voor toezicht op pedagogische kwaliteit – gaat toezicht houden op de kassiersfunctie van gastouderbureaus. Omdat het kernprobleem niet wordt opgelost, blijft misbruik en oneigenlijk gebruik mogelijk en wordt intensief toezicht nodig geacht. Dit leidt onder andere tot het Kef-project, dat weer casussen doorspeelt naar CAF. In deze samenwerkingsprojecten met ketenpartners zijn er geen duidelijke afspraken gemaakt over hoe en welke gegevens worden uitgewisseld.



4.4 Intermezzo: De totstandkoming van de alles-of-nietsbenadering

4.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de beruchte alles-of-nietsbenadering van het toeslagenschandaal tot stand is gekomen. Deze uitleg van de wet zorgde ervoor dat ouders ook bij een geringe tekortkoming de volledige kinderopvangtoeslag moesten terugbetalen. Om een zo volledig mogelijk beeld te schetsen, wordt in deze inleiding eerst ingegaan op de wijze waarop kinderopvangtoeslag kan worden aangevraagd en wanneer het recht op of de hoogte van de toeslag eventueel kan worden herzien. Vervolgens wordt ingegaan op de tekst en strekking van de Wet kinderopvang (Wko), waarna een reconstructie volgt hoe deze wet in de praktijk is geïnterpreteerd en toegepast door de Dienst Toeslagen, waarbij ook de zienswijze van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan bod komt. Vervolgens wordt hetzelfde gedaan voor de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).

Om aanspraak te kunnen maken op kinderopvangtoeslag kan een ouder een aanvraag indienen bij de Dienst Toeslagen. Bij de aanvraag moeten bepaalde gegevens worden ingevuld op grond van het geschatte inkomen over het toeslagjaar. Vervolgens neemt de Dienst Toeslagen een besluit waarin een bedrag wordt vastgesteld dat aan kinderopvangtoeslag over het lopende toeslagjaar wordt uitgekeerd. Na afloop van het jaar kan, met behulp van gegevens over het aantal opvanguren en gewerkte uren en de inkomensgegevens van de Belastingdienst, de definitieve toeslag worden vastgesteld. Indien nodig, bijvoorbeeld als het inkomen is gestegen waardoor een te hoge kinderopvangtoeslag is uitgekeerd, volgt een herzieningsbesluit, waarna het teveel uitgekeerde bedrag wordt teruggevorderd. Soms volgt een nadere controle, waarbij ouders extra gegevens moeten aanleveren. Dit kan ertoe leiden dat de Dienst Toeslagen tot de conclusie komt dat in het geheel geen recht op toeslag heeft bestaan. In zo'n geval is het volledige bedrag aan kinderopvangtoeslag onterecht uitgekeerd. Zodoende volgt een herziening, waarbij de kinderopvangtoeslag op nul ('nihil') wordt gesteld, waarna het volledige bedrag wordt teruggevorderd.

4.4.2 De wettekst – De Wet kinderopvang (Wko)

In de Wet kinderopvang is geregeld dat het recht op toeslag afhangt van de draagkracht van de ouders en van de kosten van de opvang (artikel 1.7). Ook schrijft de wet voor dat opvang plaatsvindt op grond van een schriftelijke overeenkomst (artikel 1.52). Aan de overeenkomst met de kinderopvanginstelling worden op basis van de ministeriële regeling kinderopvang

(artikel 11) vele vereisten gesteld, onder meer ten aanzien van de duur van de overeenkomst, het uurtarief voor de opvang, het totaalaantal uren opvang en de naam, het adres en de geboortedatum van het kind. Ook moet de overeenkomst een handtekening bevatten. Alhoewel de Wet kinderopvang duidelijk is over de rechten van de ouders en wanneer ze aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag, wordt niet bepaald wat de gevolgen zijn voor ouders wanneer ze niet aan alle vereisten voldoen. Ook de kaderwet, de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen geeft hierin geen helderheid (waarover later meer). Vanwege de onduidelijkheid van de wetgever over de gevolgen voor ouders bij het niet voldoen aan vereisten, moet de Dienst Toeslagen de wet zelf interpreteren.

4.4.3 Uitleg van wettekst door Dienst Toeslagen

In december 2009 schrijft een medewerker van de Dienst Toeslagen een memo, waarin wordt beschreven dat het regelmatig voorkomt dat ouders niet de eigen bijdrage betalen of dat de gastouderopvang minder of zelfs geen vergoeding voor opvang ontvangt.[146] In al deze gevallen is het de vraag of er geen of gedeeltelijk recht op toeslag bestaat. Vervolgens volgt een taalkundige en een wiskundige redenering, die erop neerkomt dat als ouders niet de volledige kosten van kinderopvang betalen, er in het geheel geen recht op toeslag bestaat. De taalkundige uitleg wordt gebaseerd op de betekenis die de Van Dale geeft aan het woord ‘tegemoetkoming’. Dit woord staat in artikel 2 lid 1 onder i van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en in artikel 1 lid 1 onder n van de Wet kinderopvang (Wko). Vervolgens stelt de medewerker: “*Taalkundig kan op basis van deze definities de conclusie getrokken worden dat KOT* [kinderopvangtoeslag] *een tegemoetkoming is, d.w.z. een gedeeltelijke vergoeding, in de te betalen kosten van kinderopvang. Hierin past niet de situatie dat in feite geen kosten voor kinderopvang ten laste van een aanvrager komen. Immers, dan is er sprake van een volledige vergoeding en dat is niet de in de wet genoemde tegemoetkoming.*”

De wiskundige beredenering in het memo luidt als volgt: “Wiskundig kan gesteld worden dat indien gastouders het niet nodig vinden dat vraagouders een eigen bijdrage moeten leveren (en dat dan effectueren door genoegen te nemen met een lager uurtarief dan contractueel vastgelegd) de opvangkosten, en daarmee de tegemoetkoming, tot €0 naderen. Immers, zodra wij de opvangkosten verminderen met de eigen bijdrage, ontstaat er een lagere tegemoetkoming met daarbij een lagere eigen bijdrage. Maar omdat de vraagouders ook deze lagere bijdrage niet hoeven te betalen, volgt er weer een beschikking met lagere opvangkosten met daaraan gekoppeld een lagere bijdrage die niet betaald wordt. Dit kan zo voort gaan tot er uiteindelijk een toeslag van minder dan €24 overblijft, en die wordt niet uitbetaald.”[147]

De Dienst Toeslagen legt de redenering voor aan de landsadvocaat, die op 18 december 2009 oordeelt “dat de omstandigheid dat vraagouders zelf niet bijdragen aan de kosten voor kinderopvang (…) zonder meer aanleiding kan vormen om tot een vermindering van de kinderopvangtoeslag over te gaan maar dat in ieder afzonderlijk geval een beoordeling van de concrete omstandigheden dient plaats te vinden. Uit die beoordeling zal vervolgens mogelijk kunnen volgen dat in het geheel geen recht bestaat op kinderopvangtoeslag.” Oftewel: telkens zal een individuele beoordeling plaats moeten vinden, waarna eventueel de conclusie kan

146 Bijlage bij Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 753.
147 Bijlage bij Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 753.

volgen dat in het geheel geen recht op toeslag bestaat. Desondanks acht de landsadvocaat het ook ‘pleitbaar’ als de Dienst Toeslagen “in de praktijk overgaat tot herziening van de kinderopvangtoeslag en deze vooralsnog op nihil stelt indien is gebleken dat vraagouders niet de (...) eigen bijdrage voldoen waarna de vraagouders in de gelegenheid worden gesteld aan te tonen dat er (wel) kosten voor kinderopvang op hen drukken.” Kortom: een nihilstelling van de kinderopvangtoeslag is toegestaan, waarbij ouders vervolgens wel in de gelegenheid moeten worden gesteld om aan te tonen dat zij wel degelijk kosten hebben gemaakt.[148] De Dienst Toeslagen besluit vervolgens om de lijn te volgen zoals die in het memo is opgesteld en kiest ervoor om bij mensen die niet kunnen aantonen dat zij de volledige eigen bijdrage hebben betaald de kinderopvangtoeslag op nihil te stellen, waarna de gehele kinderopvangtoeslag wordt teruggevorderd: alles-of-nietsbenadering.

4.4.4 De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelt dat uitleg Dienst Toeslagen rechtmatig is

Op 24 augustus 2011 accepteert de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de hoogste rechter in toeslagzaken) de uitleg van de Dienst Toeslagen en oordeelt dat deze rechtmatig is.[149] Omdat in deze zaak een deugdelijke administratie van de vraagouder ontbrak, was de Dienst Toeslagen gerechtigd de kinderopvangtoeslag te herzien en op nihil te stellen.[150] Vanaf 27 december 2012 past de Afdeling bestuursrechtspraak deze uitleg ook toe op zaken waarin ouders een deel van de kosten wel en een deel niet hebben verantwoord. Hieronder vallen ook de zaken waarin het niet-betaalde deel bestond uit de eigen bijdrage.[151] Hiermee heeft de Dienst Toeslagen in feite ‘goedkeuring’ gekregen om de alles-of-nietsbenadering te hanteren en bij een tekortkoming te concluderen dat in het geheel geen recht op kinderopvangtoeslag bestond.

4.4.5 De wettekst – De Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)

Op grond van artikel 18 van de Awir is een belanghebbende verplicht om op verzoek van de Dienst Toeslagen alle relevante informatie te verstrekken. De Dienst Toeslagen kan bovendien op grond van artikel 21 Awir de hoogte van de kinderopvangtoeslag herzien. Nadat een toeslag is herzien (en in sommige gevallen op nihil is gesteld) kan de Dienst Toeslagen overgaan tot terugvordering van de te veel betaalde toeslag. Dit is geregeld in artikel 26 Awir: “*Indien een herziening van een tegemoetkoming of een herziening van een voorschot leidt tot een terug te vorderen bedrag (...), is de belanghebbende het bedrag van de terugvordering in zijn geheel verschuldigd.*”[152] Jarenlang is dit artikel door de Dienst Toeslagen en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dwingendrechtelijk uitgelegd, waardoor de Dienst Toeslagen geen beleidsruimte had om in de fase van terugvordering rekening te houden met de omstandigheden van het geval (zie paragraaf 4.2.2). Het bedrag dat in de fase van herziening was vastgesteld als te veel uitgekeerd, moest dan ook worden teruggevorderd.

148 Bijlage bij Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 46.
149 ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5679.
150 De door het gastouderbureau ontvangen bedragen aan kinderopvangtoeslag komen niet geheel overeen met het totaalbedrag aan kwitanties en het aan een gastouder overgemaakte bedrag. De bedragen op de kwitanties zijn ook niet of maar zeer ten dele te herleiden tot geldopnames. Bovendien is op de kwitanties alleen een maand vermeld en ontbreekt een concrete datering. Daarnaast ontbreekt een urenregistratie.
151 ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7304.
152 Geldend van 1 januari 2005 tot de wetswijziging op 1 januari 2021.

Deze uitleg zorgt voor weinig problemen als slechts een klein deel van de kinderopvangtoeslag wordt herzien. Dan wordt immers slechts een klein deel teruggevorderd. Echter, als de Dienst Toeslagen tot de conclusie komt dat in het geheel geen recht op kinderopvangtoeslag heeft bestaan, dan moet ervan worden uitgegaan dat het gehele bedrag aan (reeds uitgekeerde) kinderopvangtoeslag ten onrechte is verstrekt. Vervolgens moet, volgens de alles-of-nietsbenadering, het gehele bedrag worden teruggevorderd en is de belanghebbende ook dit gehele bedrag verschuldigd.

4.4.6 Uitleg van de wetgeving door het ministerie van Financiën en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Al in 2008 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een huurtoeslagzaak geoordeeld dat artikel 26 Awir dwingendrechtelijk is en dat de Dienst Toeslagen geen beleidsruimte heeft om van deze 100%-terugvorderingsplicht af te wijken. De impact van deze interpretatie van de wet voor de kinderopvangtoeslag wordt echter pas enkele jaren later duidelijk.

Tussen oktober 2012 en april 2013 ontvangt staatssecretaris Weekers (Financiën) een serie notities van zijn ambtenaren van het de Belastingdienst over de zaak Appelbloesem die op dat moment voorligt bij de Raad van State. Deze zaak gaat over het terugvorderen van de kinderopvangtoeslag bij vraagouders die geen eigen bijdrage zouden hebben betaald voor de gastouderopvang van hun kinderen. Volgens de Dienst Toeslagen volgt uit artikel 26 van de Awir dat ouders in zo'n geval geen recht hebben op kinderopvangtoeslag.

Vooruitlopend op de uitspraak van de Raad van State schrijven ambtenaren op 2 oktober 2012 aan staatssecretaris Weekers (Financiën) dat de Afdeling zou kunnen bepalen dat wanneer vraagouders geen eigen bijdrage hebben betaald, zij ook geen recht hebben op kinderopvangtoeslag. Dit zou betekenen dat deze ouders alle ontvangen kinderopvangtoeslag terug moeten betalen. In deze notitie krijgt staatssecretaris Weekers (Financiën) een drietal opties voorgelegd hoe de Dienst Toeslagen moet handelen in de gevallen waarin ouders (achteraf bezien) geen recht hadden op kinderopvangtoeslag. De eerste optie is handhaven en alle onterecht uitgekeerde toeslagen terugvorderen. De staatssecretaris wordt erop gewezen dat deze optie ertoe leidt dat "*een grote groep ouders met terugvordering geconfronteerd zal worden van één of tweemaal hun eigen jaarsalaris en dat deze groep jarenlang aan het terugbetalen is.*"[153] De tweede optie is om alsnog de eigen bijdrage te voldoen, bij wijze van afkoop van de gehele terugvordering. Hiervoor moet de Dienst Toeslagen wel met het ministerie van SZW overleggen. De derde optie is om niets meer te doen met de oude zaken, maar pas vanaf dat moment te gaan handhaven. Het ambtelijke advies is om voor optie drie te kiezen, maar de staatssecretaris is meer geïnteresseerd in de tweede optie en vraagt zijn ambtenaren om deze optie uit te werken.

Deze uitgewerkte optie wordt op 17 december 2012 aan staatssecretaris Weekers (Financiën) voorgelegd, twee dagen voor de te verwachten uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De ambtenaren van het directoraat-generaal Belastingdienst stellen voor

153 Ministerie van Financiën. Notitie van DG Belastingdienst aan staatssecretaris inzake Zitting Raad van State inzake Appelbloesem, 2 oktober 2012, pp. 2-3.

om, indien de Afdeling bestuursrechtspraak de Dienst Toeslagen in het gelijk stelt, af te wijken van de bepalingen uit de Awir en enkel de eigen bijdrage terug te vorderen. Hiervoor moet de Dienst Toeslagen wel afstemmen met het ministerie van SZW. Op de vraag "*Stemt u in met deze voorgestelde aanpak: terugvordering tot de hoogte van de eigen bijdrage te beperken als een "take-it-or-leave-it-aanbod (geen bezwaar en beroep mogelijk)?"* schrijft de staatssecretaris "*Ja*" in de kantlijn.[154]

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt op 19 december 2012. De Afdeling stelt de Dienst Toeslagen in het gelijk en veroordeelt de gehanteerde interpretatie van de wet niet. Daarnaast oordeelt de Afdeling dat de schenkingsconstructie onjuist was, omdat oppasouders/grootouders daar niet voor hadden getekend. Een juist opgezette schenking leidt er dan ook toe dat ouders feitelijk geen eigen bijdrage hoeven te betalen. Dit element wordt door de Dienst Toeslagen in een notitie aan staatssecretaris Weekers (Financiën) s van 1 februari 2013 omschreven als een 'pyrrusoverwinning': "*De consequentie van deze uitspraak is verstrekkend. Zodra mensen die hebben meegewerkt aan de constructies om eigen bijdrage te voorkomen een schenkingsakte of enig ander bewijsstuk kunnen overleggen is een terugvordering op grond van de verplichting tot een daadwerkelijke eigen bijdrage niet meer mogelijk.*" Deze uitspraak werd dan ook niet verwacht: "*nu de uitspraak van de RvS anders dan verwacht is uitgevallen en de RvS de terugvordering in stand laat, is er o.i. nu geen andere mogelijkheid dan de wet te volgen. Dat wil zeggen de volledige toeslag terug te vorderen.*"[155] Zijn ambtenaren wijzen de staatssecretaris erop dat er een politiek probleem is ontstaan omdat de kinderopvangregeling 'lek' is: "*SZW zou hierin moeten voorzien, maar dat valt op korte termijn niet te verwachten. U kunt daarom overwegen om deze zaak te bespreken met minister Asscher om deze problemen in de kinderopvangregeling te verhelpen.*"[156] Staatssecretaris Weekers (Financiën) schrijft in de kantlijn dat hij een memo wil dat hij tijdens de politieke vierhoek aan minister Asscher (SZW) kan geven.

Op 25 februari 2013 krijgt minister Asscher (SZW) ook een ambtelijke nota over de uitspraak van de Raad van State in de casus Appelbloesem. Zijn ambtenaren adviseren hem om de eigen-bijdrage systematiek in stand te houden, nu deze door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is bevestigd. Ook wijzen ze hem erop dat de Belastingdienst verzocht heeft om de consequenties van de uitspraak en de start van de invordering expliciet voor te leggen.[157] Tijdens de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag heeft minister Asscher (SZW) verklaard dat hij destijds het oordeel had dat de hoogste rechter de Dienst Toeslagen in het gelijk stelde en dat er geen reden was om de wet aan te scherpen.[158]

154 Ministerie van Financiën. Notitie van DG Belastingdienst aan staatssecretaris inzake Verwachte uitspraak inzake De Appelbloesem, 17 december 2012, pp. 1-2.
155 Ministerie van Financiën. Notitie van DG Belastingdienst aan staatssecretaris inzake Consequenties uitspraak RvS inzake Appelbloesem, 1 februari 2013, p. 3.
156 Ministerie van Financiën. Notitie van DG Belastingdienst aan staatssecretaris inzake Consequenties uitspraak RvS inzake Appelbloesem, 1 februari 2013, p. 2.
157 Ministerie van SZW. Nota van Directie kinderopvang aan de minister inzake Consequenties uitspraak RvS in zaak gastouderbureau Appelbloesem, 25 februari 2013, p. 1.
158 Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 2, p. 43.

Toch proberen de ambtenaren van het directoraat-generaal Belastingdienst de collega's van het ministerie van SZW alsnog op andere gedachten te brengen, maar zonder succes.[159] Op 8 april 2013 sturen zij een vierde notitie aan staatssecretaris Weekers (Financiën). Hierin staat: "*De invordering heeft op zich laten wachten omdat wij met SZW in overleg waren of zij de regeling ten gunste van toeslagaanvragers wilden wijzigen. Dan zou een terugvordering erg wrang worden. Begin deze maand bleek dat SZW dit niet voornemens is. Doordat SZW het beleid niet wijzigt is de situatie ontstaan dat de in de memorie van toelichting van de Wet kinderopvang aangehaalde passage over het betalen van een eigen bijdrage om recht op KOT te hebben een lege huls is. SZW wenst dit niet op te lossen. Dit is overigens ook niet eenvoudig.*"[160]

Directeur Toeslagen, de heer Blankestijn, licht toe dat zijn baas, directeur-generaal de heer Veld, in gesprekken met het ministerie van SZW heeft geprobeerd om in de casus van De Appelbloesem af te wijken van de wet, maar dat dat geen optie was:

> *Peter Veld […] kwam terug met: Gerard, er is hier geen enkele ruimte om anders te handelen.*
>
> *Openbaar verhoor Gerard Blankestijn, 28 september 2023*

Ook staatssecretaris Weekers (Financiën) heeft bevestigd dat de Dienst Toeslagen niet zelfstandig kan besluiten om van de wet af te wijken. Als eindverantwoordelijke voor de uitvoering van het toeslagenstelsel kon ook hij hier niet toe besluiten:

> *De wet moet worden toegepast omdat het eerlijk is, want de wet geldt voor iedereen. Als je daarvan wil afwijken, moet er ofwel een mogelijkheid in de wet zijn voorzien met een hardheidsclausule. Die had ik in de fiscaliteit wel, maar niet bij de toeslagen. Dus als wij hier wilden afwijken, dan had het uitdrukkelijk de instemming van Sociale Zaken nodig, omdat wij dan mensen een toeslag lieten behouden waar zij strikt volgens de wet geen recht op hadden en waar de Raad van State ook een uitspraak over had gedaan.*
>
> *Openbaar verhoor Frans Weekers, 29 september 2023*

Tijdens het jaarlijkse hoog ambtelijk overleg tussen het ministerie van SZW en het ministerie van Financiën op 28 mei 2013 brengt directeur-generaal Belastingdienst Peter Veld nogmaals de gevolgen van de terugvorderingen onder de aandacht. Hij verwacht dat er veel onvrede zal zijn bij ouders. De directeur-generaal Werk van het ministerie van SZW, Maarten Camps, is van mening dat de Dienst Toeslagen desondanks moet starten met de terugvordering.[161]

159 Verslag openbaar verhoor van de heer Veld, 3 oktober 2023.
160 Ministerie van Financiën. Notitie van DG Belastingdienst aan staatssecretaris inzake invordering Appelbloesem zaak, 8 april 2013, p. 1.
161 Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 2, p. 43.

Dit gebeurt uiteindelijk in juni 2013, met grote gevolgen voor de betrokken mensen. Achteraf zegt de directeur-generaal Belastingdienst over zijn verzet tegen de wensen van het beleidsdepartement:

> *De les die ik eruit geleerd heb, is dat je eigenlijk toch soms op de rode knop moet duwen. Ook al zeggen het beleid en de politiek en de wetgeving en de jurisprudentie "zo moet het gebeuren", je kunt misschien op een gegeven moment toch zeggen: ik doe het gewoon niet. Ik heb het wel lang tegengehouden en opgehouden om die terugvorderingen te starten, tot woede ook wel van SZW, maar uiteindelijk is er toch teruggevorderd. Dat is inderdaad wel een punt waar een stap meer gezet hadden kunnen worden.*
>
> *Openbaar verhoor Peter Veld, 3 oktober 2023*

4.4.7 De interactie tussen de Awir en de Wko legde de basis voor veel ellende van ouders

Door het ontbreken van duidelijke regels moeten bepalingen in de Wet kinderopvang en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen door de Dienst Toeslagen worden geïnterpreteerd, als gevolg waarvan de alles-of-nietsbenadering tot stand is gekomen. De uitleg van de WKO zorgt ervoor dat ook bij slechts een kleine onvolkomenheid (zoals het ontbreken van een handtekening of een onjuiste geboortedatum) in het geheel geen recht op toeslag bestaat. Vervolgens wordt de kinderopvangtoeslag herzien en op nihil gesteld. De daaropvolgende uitleg van artikel 26 AWIR heeft tot gevolg dat de Dienst Toeslagen ook verplicht is om het gehele bedrag van de herziening terug te vorderen. Deze interpretatie van de wet- en regelgeving is jarenlang, ondanks allerlei signalen, goedgekeurd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De gevolgen van de alles-of-nietsbenadering zijn desastreus. Ook al kunnen toeslagontvangers maar een (klein) deel van de kosten niet verantwoorden, toch moeten zij alles terugbetalen, soms over meerdere jaren. De bedragen die de Dienst Toeslagen terugvordert, kunnen oplopen tot vele tienduizenden euro's en in sommige gevallen tot meer dan een ton. Hierdoor zijn ouders in grote financiële problemen geraakt en hele gezinnen in de ellende gestort. Zo moet de dan veertienjarige Milton Moreira Moreno gaan werken om een bijdrage te leveren aan het huishouden. Had hij dat niet gedaan.

> *Dan hadden we niks. Simpel gezegd, hadden we dan niks. (…) Niks te eten. (…) Geen kleren, geen schoenen, geen voetbal; niks hadden we dan.*
>
> *Openbaar verhoor Milton Moreira Moreno, 27 september 2023*

4.5 Casus: Kwaliteit van de fraudewet

In het coalitieakkoord van Rutte I *Vrijheid en verantwoordelijkheid* (2010) is afgesproken dat fraude met socialezekerheidsuitkeringen harder wordt aangepakt. Dit leidt in 2013 tot de invoering van de 'Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving' (fraudewet).

De fraudewet beslaat twee terreinen: de sociale zekerheid en de arbeidswetgeving. De wet heeft als doelstelling om middels een aanscherping van sanctiemogelijkheden de naleving, handhaving en bestrijding van misbruik en fraude binnen de sociale zekerheid en arbeidswetgeving te versterken. De fraudewet beoogt een duidelijk signaal te geven dat de overheid fraude niet accepteert en dat fraude niet moet kunnen lonen.

De fraudewet zorgt voor een veel strenger sanctiebeleid in de sociale zekerheid. Ten eerste leidt de fraudewet ertoe dat er binnen de sociale zekerheid *altijd* een volledige terugvordering plaats vindt, een beleidslijn die al gold voor het UWV en de SVB, maar nieuw is voor gemeenten. Daarnaast stijgen de boetes fors. Zo gaan boetes voor het verwijtbaar overtreden van de inlichtingenplicht van 10% naar 100% van het benadelingsbedrag en komt de maximumboete (van €2.269; 5.000 gulden) te vervallen. Als iemand binnen vijf jaar nogmaals de inlichtingenplicht schendt (en dus sprake is van recidive), wordt een boete opgelegd van maar liefst 150% van het benadelingsbedrag. Ook als geen sprake is van een benadelingsbedrag wordt bij een schending van de inlichtingenplicht een zogeheten minimumboete opgelegd, die stijgt van €52 naar €150 Aanvankelijk is er ook nog een plan om een overtreder voor maximaal vijf jaar uit te sluiten van het recht op uitkering, maar dat komt uiteindelijk niet in de wet, wegens potentiële strijdigheid met internationale verdragen. Wel wordt de maatregel ingevoerd dat bij recidive een bestuurlijke boete kan worden verrekend met een toekomstige uitkering en dat de beslagvrije voet tijdelijk buiten werking wordt gesteld. Tot slot wordt de zogeheten aangiftegrens (het drempelbedrag waarbij een zaak naar het strafrecht gaat), verhoogd van €10.000 naar €50.000 Hierdoor worden meer zaken bestuursrechtelijk afgedaan, met ook de bestuursrechtelijke waarborgen aangaande de rechtsbescherming en (enkel) de bestuursrechtelijke sanctiemogelijkheden.

Met de fraudewet worden de volgende wetten veranderd: de Werkloosheidswet; de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen; de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen; de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering; de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten; de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen; de Ziektewet; de Algemene Kinderbijslagwet; de Algemene nabestaandenwet; de Algemene Ouderdomswet; de Toeslagenwet[162]; de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers; de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen; de Wet werk en bijstand; de Arbeidsomstandig-hedenwet; de Arbeidstijdenwet; de Wet arbeid vreemdelingen; de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag; de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediair; de Wet op de economische delicten; de Wet veiligheidsregio's; invoeringswet Wet werken naar vermogen.

162 Niet te verwarren met toeslagen. De toeslagenwet vult een uitkering en eventuele inkomsten aan tot maximaal het sociaal minimum.

4.5.1 De fraudewet komt niet overeen met het boetebesluit

Het maximum van de fraudewet wordt het uitgangspunt in het boetebesluit
De ontwerpfout van de fraudewet betreft de uitwerking van het boeteregime van de wet. De fraudewet zelf gaat uit van een maximum boete van 100% van het benadelingsbedrag bij een verwijtbare overtreding. De sancties van de fraudewet worden nader uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), ook wel het boetebesluit. Waar in de fraudewet stelselmatig wordt gesproken van een *maximumboete* (een boete van "***ten hoogste***" het benadelingsbedrag), wordt dit in het Boetebesluit Socialezekerheidswetten verwoord als uitgangspunt: "*De bestuurlijke boete wordt vastgesteld* ***op de hoogte*** *van het benadelingsbedrag […].*" Met andere woorden: anders dan de fraudewet doet vermoeden, namelijk dat een 100%-boete de hoogst mogelijke boete is die enkel wordt opgelegd bij extreme fraudegevallen, wordt deze maximumboete standaard opgelegd, ook als sprake is van slechts een klein foutje. Dit betekent dat overtredingen *standaard* worden gezien als volledig verwijtbaar en deze worden bijgesteld als er sprake is van 'verminderde verwijtbaarheid'.

Tijdens de tweede termijn van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, op 4 juli 2012, suggereert staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Paul de Krom eveneens dat er in principe wordt uitgegaan van volledige verwijtbaarheid.[163] Over het begrip verwijtbaarheid in het nieuwe wetsvoorstel zegt hij: "*We moeten […] goed in de gaten houden dat er per definitie sprake is van verwijtbaarheid als je de inlichtingenplicht overtreedt. Er kunnen echter omstandigheden zijn waardoor er sprake is van verminderde verwijtbaarheid, bijvoorbeeld als er sprake is van vergeetachtigheid.*" Ook stelt hij dat gemeenten geen opzet hoeven te bewijzen en dat zij in de praktijk al op deze manier werken. Het verschil is echter de hoogte van de boete: het nieuwe standaard maximum is dus niet 10% maar 100% van het benadelingsbedrag. De fraudewet biedt, in tegenstelling tot het boetebesluit, meer ruimte om direct te toetsen aan de verwijtbaarheid: de 100% boete is daar geen hoofdregel maar een optie. Tijdens zijn verhoor stelt raadsheer Herman Rottier van de Centrale Raad van Beroep dat in geval de wet en het boetebesluit niet op elkaar aansluiten, er uit moet worden gegaan van de wet:

> *De hoofdregel zegt dat je bandbreedte hebt, namelijk dat je een boete kunt opleggen tot het maximum van het benadelingsbedrag, en in de algemene maatregel van bestuur zet je als hoofdregel: nee, je krijgt een 100%-boete. Daarbij vul je de regel uit de wet, die een hogere regeling is, op een manier in die niet conform de bedoeling van de wet is. […] Als het wringt, is het de wet die de regel stelt.*
>
> *Openbaar verhoor Herman Rottier, 22 september 2023*

Zoals staat beschreven in paragraaf 4.5.2 laat de uitvoeringspraktijk van de fraudewet echter zien dat deze stelregel niet is opgevolgd en in de praktijk juist het boetebesluit – en dus

163 Handelingen II 2011/12, nr. 104, item 15.

de hardere lijn – de standaard werd. Tijdens zijn openbaar verhoor stelt staatssecretaris de Krom (SZW) dat de wet leidend is: "*De bedoeling van de wet is absoluut helder. Daar kan geen misverstand over zijn [...] intentie van de wet was om de hoogte van de boete af te stemmen op de mate van verwijtbaarheid. Dat was de bedoeling.*"[164] Minister Kamp (SZW) en staatssecretaris De Krom (SZW) hebben tijdens hun openbaar verhoor beide geen antwoord op de vraag waarom het Boetebesluit verschilt van de fraudewet.

De criteria voor verminderde verwijtbaarheid zijn heel eng geformuleerd en niet goed toe te passen in de praktijk
Hoewel het boetebesluit uitgaat van een standaard boete van 100% van het benadelingsbedrag, bieden de criteria voor verminderde verwijtbaarheid ruimte voor de uitvoering om deze boete te verlagen als iemand niet volledig verwijtbaar kan worden geacht voor het schenden van de inlichtingenplicht. De lijst van criteria uit het Boetebesluit laten echter zien dat er in de praktijk weinig mogelijkheden waren voor de uitvoering om iemand verminderd verwijtbaar te achten, omdat de criteria zeer beperkend zijn.

Het eerste criterium uit artikel 2a van het Boetebesluit socialezekerheidswetten luidt als volgt:

a. *"de betrokkene verkeerde in onvoorziene en ongewenste omstandigheden, die niet tot het normale levenspatroon behoren en die hem weliswaar niet in de feitelijke onmogelijkheid brachten om aan de inlichtingenverplichting te voldoen, maar die emotioneel zo ontwrichtend waren dat hem niet volledig valt toe te rekenen dat de inlichtingen niet tijdig of volledig zijn verstrekt."*

Hoewel dit criterium ruimte biedt om rekening te houden met emotioneel ontwrichtende omstandigheden, laat de praktijk zien dat mensen in dit soort situaties desondanks volledig verwijtbaar worden geacht. Zo staat in het rapport *Geen fraudeur, toch boete* van de Nationale ombudsman een voorbeeld van een vrouw wiens echtgenoot recent is overleden. Daarmee wijzigt haar recht op een uitkering, maar omdat zij de juiste informatie over het overlijden van haar man niet op tijd heeft doorgegeven, moet zij de teveel betaalde toeslag terug betalen en krijgt ze een boete van €4500: zij wordt volledig verwijtbaar geacht.[165]

Het tweede criterium van het boetebesluit stelt:

b. *"de betrokkene verkeerde in een zodanige geestelijke toestand dat hem de overtreding niet volledig valt aan te rekenen [...]."*

Ook deze grond wordt niet makkelijk aangenomen. Slechts een zware medische toestand, zoals een beroerte, dementie of een algeheel afnemende geestelijke gezondheid, is voldoende aanleiding om de boete te matigen wegens verminderde verwijtbaarheid.

164 Verslag openbaar verhoor van de heer de Krom, 13 september 2023.
165 Nationale ombudsman (2014).

Het derde criterium luidt:

c. *“de betrokkene heeft wel inlichtingen verstrekt, die echter onjuist of onvolledig waren, of heeft anderszins een wijziging van omstandigheden niet onverwijld gemeld, maar uit eigen beweging alsnog de juiste inlichtingen verstrekt voordat de overtreding is geconstateerd, tenzij de betrokkene deze inlichtingen heeft verstrekt in het kader van toezicht op de naleving van een inlichtingenverplichting.”*

In dit geval gaat het om de situatie dat iemand weliswaar de inlichtingenplicht heeft geschonden, maar alsnog de juiste gegevens zelfstandig aanlevert. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een belanghebbende pas na het ontvangen van zijn eerste loonstrookje meldt weer aan het werk te zijn gegaan.

Aanvankelijk was ook nog een criterium d. opgenomen in het Boetebesluit Socialezekerheidswetten. Dit criterium luidde als volgt:

d. *“sprake is van een samenstel van omstandigheden die elk op zich niet, maar in hun onderlinge samenhang beschouwd wel leiden tot het oordeel dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid.”*

Op basis van dit criterium kunnen uitvoeringsorganisaties en gemeenten ook bij een complexe casus met verschillende factoren verminderde verwijtbaarheid aannemen, maar dit criterium komt uiteindelijk niet in de definitieve tekst van het Boetebesluit Socialezekerheidswetten terecht. Het UWV schrijft het criterium wel op in een eigen beleidsregel, waardoor in een complex geval alsnog verminderde verwijtbaarheid kan worden aangenomen.

De voornoemde criteria zijn strikt genomen niet nieuw: deze waren al opgenomen in de beleidsregels van de verschillende uitvoeringsorganisaties. Criterium a. was bijvoorbeeld al opgenomen in een beleidsregel van de SVB en criterium b. stond in een beleidsregel van het UWV.[166] Ook criterium c. was – in wisselende bewoordingen – opgenomen in beleidsregels bij het UWV en de SVB. Het doel van het boetebesluit van de fraudewet is om deze criteria te uniformeren, zodat ze eenduidig worden toegepast door de verschillende uitvoeringsorganisaties. Dit betekent in de praktijk dat de gemeenten en de uitvoeringsorganisaties SVB en UWV met ‘elkaars’ beleidsregels aan de slag gingen. Dit zorgt ervoor dat de regels verschillend worden ingevuld en toegepast. Zo werkte de SVB al met criterium a. en was een onvoorzien ontslag of het weglopen van een kind voldoende aanleiding om verminderde verwijtbaarheid aan te nemen. Het UWV gaat na de invoering van de fraudewet ook aan de slag met dit criterium, maar voor het UWV is een grote gebeurtenis zoals het overlijden van een partner geen reden om verminderde verwijtbaarheid aan te nemen (zie het voorbeeld onder criterium a. zoals hiervoor beschreven). Welke situaties en omstandigheden wel of niet binnen het criterium vallen zijn, ondanks de poging tot uniformering, dus niet duidelijk.

166 Stcrt. 2010, 1126. SVB. Het bepalen van de mate van verwijtbaarheid. Beleidsregel SB1244. Geraadpleegd op 18 januari 2024. puc.overheid.nl/svb/doc/PUC_1244_20/3/

De drie criteria van het boetebesluit betreffen dus een 'sociaal-emotioneel' criterium, een criterium met betrekking tot de 'geestelijke toestand' en een criterium voor de categorie 'zelfmelders'. De letterlijke tekst van de criteria laat zien dat deze niet snel van toepassing zijn. Bovendien laat de praktijk zien dat de uitvoering weinig ruimte ervoer om verminderde verwijtbaarheid toe te passen.

De nota van toelichting beperkt de ruimte van uitvoeringsorganisaties om verminderde verwijtbaarheid toe te passen
De lijst van verminderde verwijtbaarheidscriteria is niet limitatief. Dat betekent dat uitvoeringsorganisaties de ruimte krijgen om ook in andere gevallen verminderde verwijtbaarheid aan te nemen. Vanwege de zeer specifieke formulering van deze criteria is echter niet goed inzichtelijk welke gevallen daar dan voor in aanmerking komen en in welke gevallen al dan niet sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Dat wordt deels toegelicht in de nota van toelichting bij het boetebesluit, waarin bepaalde voorbeelden worden gegeven van gevallen waarin juist wel of juist geen sprake is van verminderde verwijtbaarheid.

De nota van toelichting beperkt echter ook de beleidsruimte om de mate van verwijtbaarheid te bepalen, omdat er voorbeelden worden gegeven van gevallen waar in elk geval géén sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Dit is bijvoorbeeld het geval als iemand de Nederlandse taal niet machtig is, of als een uitkeringsgerechtigde langere tijd niet in staat is zijn belangen te behartigen: "*Van de uitkeringsgerechtigde mag worden gevergd dat hij ervoor zorgt dat een ander zijn zaken regelt*", zo stelt de nota van toelichting.

In de nota van toelichting op het boetebesluit staan ook nog voorbeelden waarin iemand helemaal niet verwijtbaar moet worden geacht. Dit is bijvoorbeeld het geval als iemand feitelijk niet in staat is om aan zijn verplichtingen te voldoen, zoals bij een plotselinge ziekenhuisopname: "*Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de situatie dat op het moment van niet nakomen van een verplichting de belanghebbende verkeerde in onvoorziene en ongewenste omstandigheden die niet tot het normale levenspatroon behoren en die het de belanghebbende feitelijk onmogelijk maakten om aan zijn verplichtingen te voldoen, zoals een plotselinge ziekenhuisopname.*" Deze voorbeelden laten zien dat de verschillen tussen volledige verwijtbaarheid en het volledig ontbreken daarvan klein zijn.

Het toetsingskader voor uitvoeringsorganisaties wordt door het boetebesluit en de nota van toelichting dus als volgt ingevuld: aan de onderkant zijn er situaties waarin elke verwijtbaarheid ontbreekt, zoals een plotselinge ziekenhuisopname. Vervolgens zijn er criteria om verminderde verwijtbaarheid aan te nemen, zoals een geestelijke toestand of emotioneel ontwrichtende omstandigheden en aan de bovenkant zijn er situaties waarin sprake is van volledige verwijtbaarheid, bijvoorbeeld als iemand de taal niet machtig is of langere tijd niet in staat is zijn belangen te behartigen. Al deze gevallen verschillen inhoudelijk niet veel van elkaar, waardoor het voor uitvoeringsorganisaties onduidelijk is welke praktijksituaties onder welk criterium vallen en in welke gevallen er wel of geen criterium mag worden toegevoegd door de uitvoeringsorganisatie zelf. Desalniettemin biedt het boetebesluit feitelijk wel ruimte, wegens het niet-limitatieve karakter van het boetebesluit, om ook in andere gevallen dan de drie criteria uit het boetebesluit verminderde verwijtbaarheid toe te passen.

4.5.2 De uitvoering kan niet toetsen aan de ernst van de overtreding en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan

Naast dat de nota van toelichting bepaalde gevallen specificeert waarbij uitkeringsgerechtigden altijd volledig verwijtbaar worden geacht, beperkt de nota van toelichting ook de ruimte voor de uitvoeringsorganisaties om rekening te houden met de ernst van de overtreding: een belangrijk instrument voor uitvoeringsorganisaties om proportionele straffen uit te delen. Dat bestuursorganen rekening moeten houden met de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en zo nodig de omstandigheden, is opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), artikel 5:46. Dit is slechts anders als de boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld: in dat geval heeft de wetgever reeds de keuze gemaakt welke boete moet worden opgelegd.[167] In de artikelsgewijze toelichting van de nota van toelichting van het boetebesluit (artikel 2) staat echter: "*In het eerste lid is bepaald dat de bestuurlijke boete in beginsel wordt vastgesteld op de hoogte van het benadelingsbedrag. De ernst van de overtreding is hierbij gerelateerd aan de hoogte van het benadelingsbedrag. Aangezien bij dit artikel de hoogte van de bestuurlijke boete is vastgelegd, is artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) niet van toepassing.*" Dit betekent dat de ernst van de overtreding in het geval van de fraudewet gerelateerd is aan de hoogte van het benadelingsbedrag. In januari 2012 signaleert het UWV in de wetstechnische bijlage bij de uitvoeringstoets op het Boetebesluit Socialezekerheidswetten een gebrek aan toetsing aan de evenredigheid van de boete bij deze werkwijze, waarbij wordt gewaarschuwd voor rechterlijk ingrijpen.[168] Het UWV constateert dat het boetebesluit de ernst van de overtreding afleidt van de hoogte van het benadelingsbedrag en dat er geen ruimte is om hiervan af te wijken als de *"berekende boete onevenredig is tot de ernst van de gedraging."*

Het uitgangspunt dat de ernst van de overtreding is gerelateerd aan de hoogte van het benadelingsbedrag is daarmee op zijn zachtst gezegd discutabel, omdat de uitvoering hiermee in het geheel niet toetsen aan de ernst van de overtreding. Als de ernst van de overtreding gerelateerd is aan de hoogte van het benadelingsbedrag, betekent dat in de praktijk een kleine fout van een uitkeringsgerechtigde, die heeft geleid tot een gigantisch benadelingsbedrag omdat het uitvoeringsorgaan bijvoorbeeld jarenlang niet informeert of controleert, daarnaast ook nog leidt tot een hoge boete. De 'ernst van de overtreding' is echter beperkt is gebleven tot die ene kleine fout in een ver verleden, maar wordt disproportioneel gestraft doordat deze gekoppeld is aan de hoogte van het benadelingsbedrag. Door het opnemen van deze koppeling in de nota van toelichting is er dan ook op zijn minst sprake van niet zuiver handelen.

Daarnaast wordt met deze passage in de nota van toelichting weliswaar invulling gegeven aan de ernst van de overtreding en kan (in beperkte zin) worden getoetst aan de verwijtbaarheid (zoals beschreven in paragraaf 4.5.1), maar dan nog wordt geen enkel rekening gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. De heer Rottier stelt daarnaast in zijn openbaar verhoor dat de beslissing om het tweede lid van de Awb niet van toepassing te laten zijn, niet geregeld moet worden in de nota van toelichting: "*In de toelichting regel*

167 Artikel 5:46, tweede lid: Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

168 UWV. Brief van de voorzitter RvB UWV Bruins aan minister SZW Kamp inzake uitvoeringstoets AMvB Aanscherping Fraude, 19 januari 2012 en Wetstechnische bijlage, januari 2012.

je niks. Als dat de wens van het parlement was geweest, dan had het in de wet gemoeten." Kortom: de conclusie dat artikel 5:46, tweede lid Awb 'niet van toepassing' is, is simpelweg niet gerechtvaardigd.

Dringende reden
Uitvoeringsorganisaties en gemeenten hebben daarnaast de mogelijkheid om af te zien van het opleggen van een bestuurlijke boete als er sprake is van een 'dringende reden', deze mogelijkheid geldt ook voor de fraudewet. De dringende reden kan alleen worden toegepast als er "*iets bijzonders en uitzonderlijks*" aan de hand is, waardoor sprake is van "*onaanvaardbare consequenties*" en deze omstandigheden zijn op geen enkele andere wijze te verhelpen dan door het afzien van het opleggen van een boete.[169] De voorwaarden om van een 'dringende reden' te kunnen spreken zijn dan ook zeer strikt bij de fraudewet. Uit de memorie van toelichting komt ook naar voren dat het feit dat het de belanghebbende ontbreekt aan de noodzakelijke middelen om in het bestaan te voorzien géén aanleiding is om af te zien van het opleggen van een boete op grond van een 'dringende reden'. Directeur Bezwaar en Beroep van het UWV, Felix Kemperman, antwoordt tijdens zijn openbaar verhoor op de vraag hoeveel ruimte zijn divisie krijgt om op basis van een dringende een boete te herzien: "*Nou, niet. Als dit al het voorbeeld is waarin het niet mag en je kijkt naar de artikelen in het boetebesluit, dan zie je dat de ruimte om daar eigenstandig een oordeel over te vellen gewoon ontzettend klein is.*"[170]

Gelet op alle voornoemde feiten en omstandigheden en de wijze waarop de wet- en regelgeving was vormgegeven, kan worden geconcludeerd dat de regels niet alleen heel streng waren, maar dat er voor uitvoeringsorganisaties zoals het UWV, de SVB en gemeenten nauwelijks tot geen ruimte was om maatwerk te bieden in een individueel geval, ook al werd deze door sommige actoren wel genomen. Bovendien waren deze straffen en maatregelen van toepassing het gebied van de sociale zekerheid, waar vaak kwetsbare mensen gebruik van maken en welke wet- en regelgeving juist heeft te gelden als een vangnet.

4.5.3 Het verschil tussen de fraudewet en het boetebesluit leidt tot lange discussie tussen het UWV en SZW

Al voorafgaand aan de invoering van de fraudewet is er discussie
Al voor de invoering van de fraudewet ontstaat er discussie tussen het UWV en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het UWV uit haar zorgen richting het ministerie over de evenredigheid van de boetes en het gebrek aan ruimte om verwijtbaarheid mee te wegen bij het uitvoeren van de fraudewet. Ook vraagt het UWV bij het ministerie aandacht voor de proportionaliteit van de op te leggen sancties in relatie tot sancties in het strafrecht.[171] Het UWV is van mening dat zij meer ruimte zouden moeten krijgen om te volstaan met een waarschuwing en niet standaard een boete te moeten op leggen. Specifiek vraagt het UWV om meer ruimte om de subjectieve verwijtbaarheid mee te laten wegen in de boordeling van de boetes.

169 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 3.
170 Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 15 september 2023.
171 Ministerie van SZW. Mailwisseling tussen ambtenaren, 19 mei 2011, 10.42 AM. Onderwerp: Aanpak fraude/ SZW antwoord op informele reactie fraudebrief.

Zij wijzen in de uitvoeringstoets van het boetebesluit op het feit dat voor het opleggen van een boete zowel objectieve als subjectieve verwijtbaarheid moet worden vastgesteld. Van 'objectieve verwijtbaarheid' zal in de regel altijd sprake zijn, omdat daarvoor slechts nodig is dat de regelovertreding heeft plaatsgevonden (in dit geval de overtreding van de inlichtingenplicht). Voor de 'subjectieve verwijtbaarheid' is echter nodig dat de klant redelijkerwijs had moeten weten dat hij iets door moest geven, wat minder eenvoudig kan worden vastgesteld. Het UWV mist het vereiste van subjectieve verwijtbaarheid bij de criteria voor het vaststellen van verwijtbaarheid, zo schrijven zij in de uitvoeringstoets: "*In de rechtspraak is komen vast te staan dat voor het opleggen van een boete niet alleen objectieve verwijtbaarheid maar ook subjectieve verwijtbaarheid van de klant vereist is. [...] In het kader van de inlichtingenverplichting betekent dat ons inziens het volgende. Van objectieve verwijtbaarheid is vrijwel altijd sprake, daarvoor is slechts nodig dat regelovertreding heeft plaatsgevonden. In de rechtspraak worden verschillende bewoordingen gebruikt bij het vaststellen van subjectieve verwijtbaarheid, maar af te leiden valt dat er geacht wordt sprake te zijn van subjectieve verwijtbaarheid als de klant redelijkerwijs had moeten weten dat hij iets door moest geven [...]. Wij missen het vereiste van subjectieve verwijtbaarheid bij de criteria voor het vaststellen van verwijtbaarheid.*"[172]

Ook na deze kritische uitvoeringstoets is het Boetebesluit of de nota van toelichting niet aangepast, wat in april 2012 tot onvrede leidt bij de juristen van het JKC bij het UWV. Er wordt nogmaals aandacht gevraagd voor deze pijnpunten, maar de afdeling Strategie, Beleid en Kennis (SBK) van het UWV laat aan het JKC weten dat SZW van oordeel is dat een en ander een politieke afweging is en dat UWV dat dan moet accepteren.[173] Ook minister Kamp (SZW) houdt in de formele reactie op de uitvoeringstoets voet bij stuk. Hij stelt namelijk dat de het subjectieve vereiste in de inlichtingenplicht besloten ligt: "*de belanghebbende verplicht is om uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden te melden waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed zijn op het recht, de hoogte of de duur van de uitkering.*"[174] In de praktijk betekent dit dat de subjectieve verwijtbaarheid niet meer door uitvoeringsinstanties of gemeenten hoeft te worden getoetst, omdat de inlichtingenplicht al duidelijk maakt dat de aanvrager verantwoordelijk is voor het aanleveren van de relevante informatie. Directeur Bezwaar en Beroep de heer Kemperman zegt hierover tijdens zijn openbaar verhoor: "*De subjectieve verwijtbaarheid gaat over de mate waarin iemand kan worden aangerekend dat hij de regel heeft overtreden. Die mogelijkheden hadden we voor de fraudewet wel. Sterker nog, op onderdelen van de wet was de bepaling dat we een boete móchten opleggen. Dus niet alleen de mate van verwijtbaarheid, maar ook het wel of niet opleggen van een boete werd daarmee aan de professionaliteit van de uitvoeringsorganisaties overgelaten. Bij de fraudewet was het opleggen van de boete de norm en konden wij subjectieve verwijtbaarheid eigenlijk niet meer beoordelen, op die drie uitzonderingen in het boetebesluit na.*"[175] Door de zeer beperkte criteria om verminderde verwijtbaarheid toe te passen (zie ook paragraaf 4.5.1), is de ruimte om subjectieve verwijtbaarheid mee te wegen ook zeer beperkt voor het UWV. Na de invoering

172 UWV. Uitvoeringstoets besluit aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, versie 1.0, 12 januari 2012.
173 UWV. Mailwisseling tussen medewerkers van de afdelingen JKC en SBK, 23 april 2012, 3.05 PM Onderwerp: kanttekeningen UWV bij concept AMvB Fraude.
174 Ministerie van SZW. Brief van de minister van SZW Kamp aan de voorzitter RvB Bruins inzake Uitvoeringstoets concept-AMvB aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, 8 juni 2012.
175 Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 15 september 2023.

van de fraudewet in 2013 voert het UWV de wet dan ook strikt uit. In het jaar 2013 leggen zij 17.705 boetes op.[176] In datzelfde jaar komt de verwijtbaarheid onder de fraudewet ook aan de orde in de Tweede Kamer: tijdens het algemeen overleg van 31 oktober 2013 zijn er verschillende vragen over de onduidelijkheid van de verwijtbaarheid. Naar aanleiding van het algemeen overleg worden er meerdere moties ingediend over de mate van verwijtbaarheid (zie hoofdstuk 9.3.3).

Dat de rechter stelt dat het toetsen van de verwijtbaarheid onvoldoende is geborgd in de fraudewet en het boetebesluit, zal later ook blijken, als de Centrale Raad van Beroep zich op 24 november 2014 duidelijk uitspreekt over de fraudewet en stelt dat wel degelijk in ruimere zin moet worden getoetst aan de verwijtbaarheid (zie paragraaf 4.5.5.).

De discussie gaat verder in 2013: de casus zelfmelders

Na invoering van de fraudewet gaat de discussie tussen het UWV en het ministerie over de ruimte om verwijtbaarheid mee te wegen in 2013 door, specifiek ten aanzien van de zogeheten casus zelfmelders. Zelfmelders zijn mensen die uit eigen beweging bij het UWV melden dat ze ten onrechte een uitkering hebben ontvangen doordat ze hebben nagelaten het UWV op tijd te melden dat ze in inmiddels werk hebben gevonden en weer zelf voorzien in (een deel van) hun inkomsten. In sommige gevallen gaat het hierbij om mensen die dit te laat melden omdat zij vooraf niet wisten hoeveel uur zij zouden werken en pas bij het ontvangen van hun loonstrook het UWV inlichten. In maart 2013 vraagt het UWV daarom in een bestuurlijk overleg opnieuw aan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om de mogelijkheid om een waarschuwing te geven in plaats van direct te beboeten. Het UWV ziet namelijk de ruimte om een waarschuwing in plaats van een boete te geven binnen de kaders van de wet. In het bestuurlijk overleg meent het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid daarentegen dat er geen discretionaire ruimte is voor het waarschuwen in plaats van het beboeten van zelfmelders. Op het moment dat een melding gedaan wordt als de uitkering al is overgemaakt en het blijkt dat die uitkering te hoog is, geeft de fraudewet maar één mogelijkheid: een boete opleggen. Minister Asscher (SZW) geeft op dat moment aan dat hij niet van plan is de fraudewet te wijzigen, maar stelt voor om zelfmelders in elk geval de laagst mogelijke boete op te leggen, de minimumboete van €150. De minimumboete wordt daarmee tevens de maximumboete voor zelfmelders.[177] Directeur Uitvoeringsbeleid en Naleving, Arjan Dikmans, is bij dit overleg aanwezig. Tijdens zijn openbaar verhoor licht hij toe waarom er volgens SZW géén ruimte was om een waarschuwing te geven, ondanks het feit dat het UWV die ruimte wel zag:

176 UWV. Memo van adviseur Handhaving aan RvB inzake Analyse uitvoering Wet Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving t.b.v. het BO met de Minister, 13 februari 2014.

177 Ministerie van SZW. Verslag Bestuurlijk Overleg UWV, 11 maart 2013.

> *De wet biedt ruimte om op het moment dat je er na tien dagen achter komt dat je het vergeten bent te melden, een waarschuwing te geven. Op het moment dat je een uitkering hebt ontvangen en er feitelijk sprake is van benadeling, biedt de wet de ruimte niet. Daar waren mijn juristen van overtuigd. Op basis van de informatie die ik zag, was ik daarvan overtuigd. Wij hebben die ook uitgebreid met de minister gedeeld, die een buitengewoon deskundig jurist is, en die was daar ook van overtuigd. Dus wij hadden allemaal echt de overtuiging dat deze ruimte er niet was.*
>
> *Openbaar verhoor Arjan Dikmans, 22 september 2023*

Uit de definitieve nota van bevindingen van de Algemene Rekenkamer, getiteld *Sturingsrelatie tussen SZW en UWV* van maart 2015 blijkt later dat er juridische ruimte was voor het UWV om te waarschuwen in plaats van te beboeten, maar dat SZW deze ruimte niet gaf. De Algemene Rekenkamer concludeert dat sinds de start van de fraudewet het ministerie van SZW stuurt op strikte uitvoering van de regelgeving, ook als het UWV aangeeft dat de wet in de praktijk goedwillende mensen of mensen die slechts een lichte overtreding hebben begaan bestraft. Ook concludeert de Algemene Rekenkamer dat het onduidelijk is in hoeverre de doelen van de wet worden bereikt en dat de wet niet zozeer fraudeurs zwaar bestraft, maar ook mensen die onbewust de regels overtreden.[178]

Dat de uitvoering niet alleen op het punt van zelfmelders, maar ook breder problemen ervaart met de fraudewet, blijkt onder andere uit de brief van minister Asscher (SZW) van 26 mei 2014.[179] Hierin staat dat de uitvoering verschillende knelpunten in de uitvoering van de fraudewet constateert. Zo ervaart de uitvoering geen ruimte om rekening te houden met vergissingen of evidente fouten, is er kritiek op de hoogte van de boetes ten opzichte van de overtreding van de inlichtingenplicht (proportionaliteit), mist een uniforme toepassing van de mate van verwijtbaarheid, en vraagt de uitvoering aandacht voor de mogelijke gevolgen van de fraudewet voor mensen met schulden.

4.5.4 Hetzelfde beleidsvoornemen leidt tot verschillend beleid

Grote verschillen tussen Boetebesluit Socialezekerheidswetten en Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst/Toeslagen
Eenzelfde beleidsinzet zorgt aan de ene kant voor de totstandkoming van de fraudewet en het Boetebesluit Socialezekerheidswetten en aan de andere kant voor een wijziging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst/Toeslagen (BBBB/T). In deze wet- en regelgeving is het boetebeleid voor toeslagen, zoals de kinderopvangtoeslag en de huurtoeslag, nader uitgewerkt. Naar aanleiding van de wens van het kabinet (regeerakkoord Rutte I) om fraude met toeslagen en uitkeringen harder aan te pakken, wordt ook wet- en regelgeving over toeslagen aangepast, echter op een

178 Ministerie van SZW. Mail van Algemene Rekenkamer aan SZW met in bijlage definitieve nota van bevindingen Sturingsrelatie tussen SZW en UWV, 27 maart 2015.
179 Kamerstuk II 2014/15, 17050, nr. 474.

andere manier dan in de fraudewet en het Boetebesluit Socialezekerheidswetten. Hierdoor ontstaan er vanuit dezelfde politieke wens twee verschillende beleidslijnen voor toeslagen en sociale zekerheid.

Allereerst is in de Awir voor 'reguliere' overtredingen (artikel 40, eerste lid) wel degelijk sprake van een maximumboete (van €4.920). Ook het BBBB/T (de tegenhanger van het Boetebesluit Socialezekerheidswetten) stelt dat er bij het niet of niet tijdig verstrekken van noodzakelijke informatie een boete wordt opgelegd van 7 procent van het wettelijk maximum, oftewel €344,40. Bovendien bestaat er binnen toeslagen – in tegenstelling tot de sociale zekerheid – de mogelijkheid om een waarschuwing te geven als de overtreding in het jaar daaraan voorafgaand niet eerder is begaan. Het wettelijk maximum van €4.920 is volgens het BBBB/T slechts bedoeld voor uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld als de belanghebbende stelselmatig overtredingen begaat of indien sprake is van een aanzienlijk bedrag aan toeslagen. Dit in tegenstelling tot het boetebesluit van de sociale zekerheid, waar een 100% boete de standaard is.

In het geval van toeslagen kan er onder de Awir pas een 100% boete worden opgelegd (en 150% bij recidive binnen vijf jaar) als er sprake is van opzet of grove schuld.[180] Daarbij komt dat het BBBB/T deze boete nog verder matigt: volgens dit boetebesluit wordt in beginsel een boete opgelegd van 50% van het benadelingsbedrag bij opzet en bij grove schuld 25%. Overigens wordt geen boete opgelegd als sprake is van 'vrijwillige verbetering', oftewel, als de belanghebbende, voordat de Dienst Toeslagen met de onjuistheid of onvolledigheid van de verstrekte gegevens bekend is geworden, uit eigen beweging alsnog de juiste en volledige gegevens verstrekt.

Het is opvallend om te zien hoe verschillend beide sanctiesystemen zijn opgezet. Waar in de fraudewet en het Boetebesluit Socialezekerheidswetten een onbegrensde boete als uitgangspunt wordt genomen en slechts in uitzonderingsgevallen de boete kan worden gematigd of kan worden volstaan met een waarschuwing, daar is in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en het BBBB/T in feite een waarschuwing het uitgangspunt, waarna een minimale boete wordt opgelegd, terwijl de maximumboete is gereserveerd voor uitzonderlijke gevallen en pas bij opzet of grove schuld hogere (aan de fraudewet/het Boetebesluit Socialezekerheidswetten gelijkwaardige) boetes van 100 of 150% aan de orde zijn, die op grond van het BBBB/T ook vaak worden gematigd.

Van beleidsvoornemen naar (zeer) verschillende uitwerking
Deze verschillen zijn des te meer opvallend, omdat ze voortkomen uit hetzelfde beleidsvoornemen, zoals beschreven in het regeerakkoord Rutte I. Hierin staat vermeld dat fraude met uitkeringen harder zal worden aangepakt. Op 10 maart 2011 sturen minister Kamp (SZW) en staatssecretaris De Krom (SZW) een brief aan de Tweede Kamer over de aanpak van fraude in de sociale zekerheid. Enkele weken hiervóór is deze brief in de ministerraad besproken, waarbij zowel staatssecretaris Weekers (Financiën) als minister-president Rutte (AZ) aandacht hebben gevraagd voor de proportionaliteit.[181] In deze Kamerbrief komen termen als 'proportionaliteit' of 'evenredigheid' echter niet voor, ondanks dat staatssecretaris

180 Zie art. 40, tweede lid Awir.
181 Verslagen openbare verhoren van de heer Weekers, 29 september 2023 en de heer Rutte, 4 oktober 2023.

Weekers (Financiën) nog een tekstsuggestie hiervoor had aangeleverd.[182] Wel wordt de fraudewet aangekondigd en verschillende maatregelen en sancties om fraude tegen te gaan worden uiteengezet: "*Het kabinet gaat uit van het principe dat de boete of korting 100% van het fraudebedrag is; nu is dat nog veel lager. Dit komt overeen met de maximale strafmaat bij belasting- en premiefraude.*"

Kortom: een boete van 100% wordt het uitgangspunt, precies zoals later in het Boetebesluit Socialezekerheidswetten terecht is gekomen. In deze brief wordt ook iets gezegd over de kinderopvangtoeslag: "*We gebruiken voor de aanpak van fraude met de kinderopvangtoeslag dezelfde uitgangspunten en dezelfde aanpak. In principe is de boete op verwijtbare fraude 100% van het fraudebedrag.*" Dit principe is later juist niet als zodanig terechtgekomen in de Awir en het BBBB/T.

In een brief aan de Tweede Kamer van 13 mei 2011, ondertekend door minister Kamp (SZW) en staatssecretaris Weekers (Financiën) wordt verwezen naar eerstgenoemde brief, maar staat eigenlijk weer iets anders: "*In de kabinetsbrief van 10 maart 2011 'Aanpak van fraude in de sociale zekerheid en arbeidswetgeving' [...] en de fiscale agenda is aangekondigd dat bovenop het terug te vorderen bedrag de boete op fraude met de kinderopvangtoeslag maximaal 100% van het fraudebedrag wordt.*" Oftewel: hier wordt weer gesproken van een maximale boete, in plaats van een uitgangspunt/principe. Staatssecretaris Weekers (Financiën) heeft in zijn openbaar verhoor verklaard dat hij altijd is uitgegaan van een proportioneel systeem met maximumboetes, die slechts worden toegepast op zware fraudegevallen waarin sprake is van opzet of grove schuld. Daarnaast heeft hij verklaard dat het wel degelijk zijn bedoeling was om in de brief van 11 maart 2011 de proportionaliteit een plek te geven, maar dat hij deze brief niet meer heeft gezien, omdat hij deze niet (mede) ondertekende.[183] Dit lag anders bij de brief van 13 mei 2011, waarin ook duidelijk wordt gesproken van een maximumboete en er dus meer ruimte is voor proportionaliteit.

4.5.5 De uitspraak van de CRvB in 2014 en discussie over herziening van boetes

De slechte kwaliteit van de fraudewet wordt op 24 november 2014 bevestigd door de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep. Die oordeelt dat onderdelen van de fraudewet in strijd zijn met het recht (zie ook paragraaf 6.3.5). Na CRvB-uitspraak in 2014 wil het UWV volledige herziening, maar SZW houdt dit tegen). De boetes zijn disproportioneel hoog en houden geen rekening met individuele omstandigheden. Dit vraagt om een indringender toets aan het evenredigheidsbeginsel. De Centrale Raad van Beroep stelt dat het UWV, de SVB en gemeenten de overtredingen van de inlichtingenplicht individueel moeten beoordelen op de ernst van de overtreding, de omstandigheden van de burger en de mate van verwijtbaarheid. Hiermee wordt de lijn van het UWV om meer ruimte voor het wegen van verwijtbaarheid onderschreven. De uitspraak leidt tot een nieuw boetebesluit.

De dagelijkse uitvoeringspraktijk wordt na de uitspraak per direct aangepast. Alle gevallen waarvan de beslissing tot boeteoplegging nog niet definitief is worden door het UWV herzien conform de rechterlijke uitspraak. Over wat er moet gebeuren met 65.363 boetes die tussen

182 Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 29 september 2023.
183 Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 29 september 2023.

1 januari 2013 en 24 november 2014 onder de fraudewet door het UWV zijn opgelegd ontstaat opnieuw discussie tussen het UWV en het ministerie van SZW. In een op de uitspraak volgend bestuurlijk overleg in december 2014 brengt het UWV de vraag in wat er moet gebeuren met de mensen die een 100% boete opgelegd hebben gekregen en geeft daarbij aan dat een herziening uitvoerbaar is. De minister van SZW wijst er echter op dat het lastig te realiseren is en vraagt naar de kosten. Die schat het UWV voor een volledige herziening op 10 miljoen aan uitvoeringskosten en 40 miljoen aan opgelegde boetes.[184] In een brief aan minister Asscher (SZW) gaat het UWV in op een aantal scenario's voor herziening van aangescherpte boetes.[185] De voorkeur van het UWV gaat uit naar het scenario voor herziening van de totale doelgroep. In dit scenario worden alle boetes die sinds 1 januari 2013 onder het nieuwe sanctiebeleid waren genomen, herzien. Bruno Bruins, voorzitter van de Raad van Bestuur van het UWV, zegt hierover in zijn verhoor: "*Wij hebben drie scenario's opgeschreven. Dat klinkt heel ingewikkeld maar dat was het niet; het kon op twee A4'tjes. Wij hebben daarbij ons voorkeursscenario aangegeven, namelijk het terugdraaien van die boetes sinds de start van de aangescherpte fraudewet, dus vanaf 1 januari 2013. En die route is niet gevolgd.*" Het ministerie van SZW kiest er echter voor om alleen bij de mensen waar nog bezwaar en beroep loopt de boete te herzien.

> *De minister heeft die keuze gemaakt, zeg ik uit mijn hoofd, in april 2015, om niet voor iedereen de klok terug te draaien, met als motivering dat het precedentwerking kon opleveren en dat het ook geld kostte. Daarmee was dat voor ons een gesloten boek.*
>
> *Openbaar verhoor Bruno Bruins, 15 september 2023*

Het wordt ondertussen ook duidelijk wat de impact is van de strenge boetes op de financiële situatie van uitkeringsontvangers. Tijdens een bestuurlijk overleg op 16 maart 2015 geeft het UWV aan dat een fors deel van de ruim 65.363 mensen die een boete hebben gehad voor de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep zich bij het UWV meldt met financiële problemen.[186]

Signalen over de uitwerking van de fraudewet leiden uiteindelijk tot een wetswijziging
Naast de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep zijn er meerdere signalen dat de fraudewet in de praktijk tot problemen leidt. Zo luiden gemeenten in mei 2014 de noodklok, waarover de Tweede Kamer in een dertigledendebat op 27 mei 2014 debatteert. Ook op latere momenten in 2014 en 2015 wordt er vanuit de Tweede Kamer gevraagd naar het beoordelen van de verwijtbaarheid onder de fraudewet (zie hoofdstuk 9). Minister Asscher (SZW) rapporteert daarnaast over het eerste jaar van de uitvoeringspraktijk van de fraudewet en stelt dat er "knelpunten" zijn in de uitvoering.[187] De Nationale ombudsman publiceert het rapport *Geen fraudeur, toch boete* waarin hij stelt dat veel onschuldige mensen door de fraudewet in de

184 Ministerie van SZW. Concept verslag Bestuurlijk Overleg UWV, 8 december 2014.
185 UWV. Brief van de voorzitter RvB UWV Bruins aan minister van SZW Asscher inzake Uitwerking herzieningsscenario's nav uitspraak Centrale Raad van Beroep betreffende toepassing van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW, zonder datum.
186 Ministerie van SZW. Verslag Bestuurlijk Overleg UWV, 16 maart 2015.
187 Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 474.

knel komen en dat boetes in het merendeel van de gevallen naar mensen gaan zonder fraude-intentie.[188]

Naar aanleiding van de verschillende signalen, en met name de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB), laait eind 2014 de discussie op over aanpassing van de fraudewet. De discussie tussen ministers richt zich vooral op de hardheid van de fraudewet, de vraag of de fraudewet en het boetebesluit moeten worden gewijzigd en, zo ja, de mate waarin de wet gewijzigd moet worden. Uiteindelijk gaat het kabinet wel over tot een wetswijziging (zie hoofdstuk 6). In het nieuwe wetsvoorstel van de fraudewet zijn de boetes meer in verhouding gebracht met de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding, verdwijnt de minimumboete en krijgen uitvoeringsorganisaties en gemeenten een ruimere mogelijkheid om een waarschuwing te geven in plaats van dat zij direct een boete moeten opleggen.

In 2019 doet de CRvB opnieuw uitspraak: dit keer over de beperkte herziening
Op 7 maart 2019 doet de CRvB opnieuw een uitspraak over de fraudewet waarin de CRvB bepaalt dat boetebesluiten voor overtredingen van de inlichtingenplicht in de sociale zekerheid over de periode 1 januari 2013 tot en met 12 oktober 2014 moeten worden herzien.[189] De CRvB oordeelt dat het evident onredelijk is om de herzieningsverzoeken van aangescherpte boetes categoraal af te wijzen. Per individu, zo stelt de Centrale Raad van Beroep in 2019, moet bekeken worden wat de ernst van de overtreding was, wat de mate van verwijtbaarheid was en wat de (financiële) omstandigheden van de burger waren. De boete mag bovendien niet hoger zijn dan overeenkomstige boetecategorieën in het Wetboek van Strafrecht.

> *We hebben gezegd wat recht is onder die omstandigheden. En inderdaad, we hebben een uitgebreide uitspraak geschreven over hoe je die zaken moet behandelen, ja. Dat waren echt een handleiding en vuistregels voor het UWV om het op die manier te doen.*
>
> *Openbaar verhoor Herman Rottier, 22 september 2023*

De uitspraak van 2019 volgt na een tussenuitspraak van 31 januari 2018. In de tussenuitspraak oordeelt de CRvB al dat het herzieningsbeleid van het UWV niet aanvaardbaar is. Met deze tussenuitspraak krijgt het UWV de opdracht het herzieningsbeleid te herstellen. Dit doen zij echter niet en daarom volgt de uitspraak van 2019.

4.5.6 De ontwerpfout van de fraudewet zorgt voor onduidelijkheid in de uitvoering en onevenredig hoge boetes

Bij de totstandkoming van de fraudewet en het daarbij behorende boetebesluit is er niet goed gekeken of het boetebesluit aansloot op de fraudewet. Als resultaat daarvan zijn het boetebesluit en de fraudewet tegenstrijdig als het gaat om het beoordelen van de verwijtbaarheid van boetes die worden uitgedeeld bij het overtreden van de inlichtingenplicht.

188 Nationale ombudsman (2014).
189 CRvB, 7 maart 2019, 16/2142 WW, ECLI:NL:CRVB:2019:659.

Dit heeft onduidelijkheid opgeleverd voor de uitvoering, wat resulteerde in een langlopende discussie tussen het UWV en het ministerie van SZW over het toetsen van de verwijtbaarheid en de ruimte die het UWV had om verminderde verwijtbaarheid toe te passen. Het UWV ziet hier meer mogelijkheden voor dan SZW. In 2014 oordeelt de Centrale Raad van Beroep dat de onderdelen van de fraudewet in strijd zijn met het recht. De uitspraak bevestigt dat de fraudewet vanaf het begin een cruciale ontwerpfout bevatte door de uitwerking van het boetebesluit: de CRvB stelt dat boetes disproportioneel hoog zijn en beter beoordeeld moeten worden op de ernst van de overtreding, de omstandigheden van de burger en de mate van verwijtbaarheid.

De fraudewet komt voort uit een beleidsvoornemen dat ook bij toeslagen wordt uitgewerkt: het strenger beboeten van fraude met uitkeringen en toeslagen. Echter, beide boetebesluiten – voor de sociale zekerheid versus voor toeslagen – worden verschillend uitgewerkt, wat leidt tot een andere uitvoeringspraktijk. Bij toeslagen is er meer ruimte voor een waarschuwing en is een 100% boete het maximum, bij sociale zekerheid is de ruimte om te waarschuwen verder ingeperkt en is de 100% boete de standaard.



4.6 Ontwerpfouten in wetgeving zorgen voor veel problemen voor mensen

Op basis van de drie casussen – de Awir, de Wko en de fraudewet – concludeert de commissie dat veel problemen met toeslagen en de sociale zekerheid die mensen ondervinden, hun oorsprong vinden in kwalitatief slechte wetgeving die nooit gecorrigeerd wordt. Adviezen en onderzoeken constateren al snel – soms al tijdens het ontwerp van de wet – het probleem en de daaraan klevende gevolgen voor mensen van deze wetten, maar de wetgever volgt de suggesties en aanbevelingen uit deze adviezen en onderzoeken vaak niet op. Ook als de wetgever wordt geconfronteerd met de gevolgen van deze wetten in de praktijk, grijpt de wetgever niet in. Daarbovenop komt dat de uitvoering op verschillende momenten keuzes maakt die het probleem versterken in plaats van verkleinen.

Dat aanbevelingen niet worden opgevolgd, is niet alleen waar voor de drie casussen uit dit hoofdstuk. Tijdens zijn openbaar verhoor stelt Nationale ombudsman Reinier van Zutphen dat aanbevelingen uit zijn rapporten in zijn algemeenheid maar mondjesmaat worden opgevolgd:

> *Ik zou het bijvoorbeeld heel fijn vinden als u de aanbevelingen die ik doe, zou willen betrekken bij wetsvoorstellen"*
> *Mevrouw Belhaj: "Dat gebeurt nu niet?"*
> *De heer Van Zutphen: "Nou, mondjesmaat [...] Ik wil heel graag dat de Kamer het werk dat wij doen, zo serieus neemt dat het zichtbaar wordt in de beraadslaging over wetgeving en in het ter verantwoording roepen van het bestuur, de bestuursorganen, de ministers en de departementen. Ik wil dat het zichtbaar wordt in de manier waarop u het gesprek met hen voert over wat er in Nederland gebeurt met burgers.*
>
> *Openbaar verhoor Reinier van Zutphen, 5 oktober 2023*

De commissie constateert dat de wetgever de kwaliteit van wet- en regelging niet op orde heeft, signalen wel aankomen maar vaak niet worden opgevolgd, aanpassing van wet- en regelgeving de kern van de problematiek niet adresseert, en de gevolgen van deze ondermaatse kwaliteit consequent bij mensen komen te liggen. Daarmee hebben deze wetten, met bijbehorende ontwerpfouten en gebrek aan kwaliteit, de basis kunnen leggen voor veel ellende voor mensen die later heeft plaatsgevonden.



Hoofdstuk 5

Foutjes worden fraude

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan drie ontwikkelingen in de sociale zekerheid en toeslagen centraal. Allereerst de ontwikkeling dat de wetgever veel onrealistische verantwoordelijkheid bij legt, met een groot risico op het maken van fouten als gevolg. Bij de ontwikkeling van wetgeving heeft de wetgever aanvaard dat de gevolgen van het niet kunnen voldoen aan regels, voor risico van mensen zijn.

Ten tweede laat dit hoofdstuk zien dat fouten van toeslag- en uitkeringsgerechtigden zijn aangemerkt alsof het fraude betreft. De commissie constateert dat de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst gaat handelen naar fraude bij fouten, zowel in de context van de alles-of-nietsbenadering als bij opzet/grove schuld en de businesscase fraude die zich richt op *foute* aanvragen in plaats van *fraude*gevallen. In de sociale zekerheid wordt met de introductie van de fraudewet in 2013 een verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht behandeld als fraude. De ruimte voor de uitvoering om iemand verminderd verwijtbaar te stellen zijn echter zeer beperkt, zoals iemand ook volledig verwijtbaar als de inlichtingenplicht wordt overtreden omdat iemand de Nederlandse taal niet goed beheerst (zie hoofdstuk 4.5.1). Ook kan de uitvoering niet toetsen aan de ernst van de overtreding (zie hoofdstuk 4.5.2). Dat betekent in de praktijk dat de vraag of iemand het zo bedoeld heeft (intentie) er niet altijd meer toe doet.

Een derde punt betreft de keuze van het kabinet-Rutte I voor het zwaarder bestraffen van wat ten onrechte werd beschouwd als ‘fraude’, in de vorm van hogere boetes. Deze verzwaring van het sanctieregime vindt plaats ondanks de kritiek van zowel de Afdeling Advisering van de Raad van State als de ambtenaren het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De combinatie van het neerleggen van veel verantwoordelijkheid bij de burger, het aanmerken van foutjes als fraude en het invoeren van zwaardere sancties door middel van een verplichte terugvordering en hogere boetes, leidt ertoe dat mensen die beroep doen op uitkeringen of toeslagen potentiële fraudeurs worden en in grote problemen komen.

5.2 Wetgever legt veel onrealistische verantwoordelijkheden bij mensen

Bij toeslagen en in de sociale zekerheid is de verantwoordelijkheid voor het correct aanleveren van informatie en de bijbehorende risico’s wanneer hieraan niet is voldaan, bij mensen gelegd. Bij de ontwikkeling van zowel de Algemene Wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) als de Wet kinderopvang (Wko) als de sociale zekerheidswetgeving (inlichtingenplicht) heeft de wetgever ervoor gekozen om veel verantwoordelijkheid bij mensen te leggen. De commissie constateert een mismatch tussen wat de overheid van burgers verwacht en wat er van burgers verwacht *kan* worden. De wetgever heeft aanvaard dat de gevolgen van het incorrect aanleveren van informatie voor het risico van de burger zijn. Dit treft juist mensen in een financieel kwetsbare positie omdat zij meer afhankelijk zijn van een toeslag of uitkering.



5.2.1 Risico op fouten groot door inrichting Wet kinderopvang en Awir

In hoofdstuk 4 is beschreven hoe bij de inrichting van de Awir is gekozen voor een stelsel waarbij mensen zelf hun inkomen moeten schatten. Op basis van deze schatting krijgen mensen een voorschot van hun toeslag uitbetaald. Ook kiest de wetgever er voor om de verantwoordelijkheid voor het doorgeven van gegevens en wijzigingen bij de toeslagontvanger

te leggen. Toeslagontvangers moeten voldoen aan vele voorwaarden, waardoor er een complex stelsel is ontstaan dat niet goed aansluit bij de vele levensveranderingen van mensen.

Het risico op het maken van fouten is groot, bijvoorbeeld bij het schatten van het verzamel-inkomen, onder andere doordat wat aanvragers verstaan onder 'inkomen' kan verschillen van wat de overheid verstaat onder 'inkomen'. Sander Veldhuizen, beleidsmedewerker van de directie Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verklaart hierover in zijn openbaar verhoor: *"Het toeslagenstelsel op zichzelf heeft meerdere problemen, maar specifiek bij de kinderopvangtoeslag is het bedrag dat mensen krijgen ten opzichte van het inkomen dusdanig groot … Als je net het minimumloon verdient, kan je zomaar €30.000 aan kinderopvangtoeslag krijgen. Als daar iets fout gaat of als dat op een of andere manier op nihil wordt gesteld door de Dienst Toeslagen, duw je zo'n huishouden dusdanig in de problemen dat ik dat niet verantwoord vond. Ik vind het nog steeds gek dat mensen dat wel verantwoord vonden. Het komt doordat mensen soms van tevoren hun inkomen niet goed kunnen inschatten. Ik denk dat niemand dat van tevoren heel goed kan, maar je kunt het zeker niet als je een wisselend inkomen hebt. Mensen zijn soms ook heel laks als het gaat om het doorgeven van wijzigingen in de kinderopvangtoeslag. Soms zijn ze ook onwetend of niet voldoende onderlegd om te voldoen aan alle verplichtingen die zo'n toeslag met zich meebrengt."*[190]

Niet alleen bij de Awir maar ook bij de inrichting van de Wko zijn keuzes gemaakt die het risico op fouten vergroten. Daarbij bestaat bovendien onduidelijkheid over de gevolgen voor ouders wanneer ze bij de aanvraag een fout maken. Aan de overeenkomst met de kinderopvanginstelling worden op basis van de ministeriële regeling kinderopvang (artikel 11) vereisten gesteld, onder meer ten aanzien van de duur van de overeenkomst, het uurtarief voor de opvang, het totaalaantal uren opvang, bemiddelingskosten en de naam, het adres en de geboortedatum van het kind. Ook moet de overeenkomst een handtekening bevatten.

De ambtelijke werkgroep die het interdepartementale beleidsonderzoek Vereenvoudiging Toeslagen opstelt, constateert in 2009, vier jaar na de invoering van het toeslagenstelsel, dat het toeslagenstelsel eenvoudiger moet. In het eindrapport waarschuwt de werkgroep voor de grote kans op fouten bij de aanvraag van kinderopvangtoeslag: *"Voor deze regeling zijn veel gegevens nodig om de toeslag aan te vragen. Dit leidt ertoe dat in één aanvraagformulier zo'n 70 vakjes op het formulier verkeerd kunnen worden ingevuld. Voor ieder kind moet worden opgegeven hoeveel uren opvang wordt afgenomen, van welke soort opvang gebruik wordt gemaakt, tegen welke prijs en bij welke specifieke instelling."* Ook schrijft de werkgroep: "*Wanneer fouten pas in een laat stadium worden ontdekt, worden huishoudens geconfronteerd met een terugvordering of nabetaling. Deze ontstaan onafhankelijk van de draagkracht op dat moment. Dit kan leiden tot zeker niet beoogde situaties voor deze huishoudens."*[191]

De werkgroep presenteert vervolgens een serie aanbevelingen om het toeslagenstelsel te vereenvoudigen en daarmee de kans op fouten te verminderen. Door de val van het kabinet-Balkenende IV op 20 februari 2010 worden de aanbevelingen van de werkgroep niet verder

190 Verslag openbaar verhoor van de heer Veldhuizen, 26 september 2023.
191 Kamerstuk II 2009/10, 31580, nr. 3.

uitgewerkt. In de jaren daarna wordt meermaals opnieuw aandacht gevraagd voor de problemen met het toeslagenstelsel, maar een correctie blijft uit (zie hoofdstuk 4.2.4). De verantwoordelijkheid voor het correct aanleveren van informatie en de bijbehorende risico's wanneer hieraan niet is voldaan blijft liggen bij toeslagaanvragers.

5.2.2 Risico op fouten groot door onduidelijke inlichtingenplicht

Ook als het gaat om de sociale zekerheid zijn mensen zelf verantwoordelijk voor het aanleveren van informatie. Wie een uitkering ontvangt, is verplicht om aan de uitkeringsinstantie informatie door te geven die van invloed kan zijn op het recht en de hoogte of duur van de uitkering, zoals wijzigingen in het inkomen en wijzigingen in de samenstelling van het huishouden. Deze inlichtingenplicht komt terug in de gehele sociale zekerheidswetgeving: bij werknemersverzekeringen zoals de Werkloosheidswet en de Ziektewet en bij de sociale voorzieningen, onder andere op grond van de Participatiewet. Bij constatering van een schending van de inlichtingenplicht zijn gemeenten sinds de invoering van de fraudewet in 2013 verplicht om het teveel betaalde uitkeringsbedrag terug te vorderen. Voor uitvoeringsorganisaties als het UWV en de SVB geldt deze verplichting tot terugvordering al langer.

De inlichtingenplicht is een veelomvattende en behoorlijk onbepaalde verplichting, met open begrippen als 'onverwijld' en 'redelijkerwijs duidelijk moet zijn', verklaart hoogleraar sociaal recht Willemijn Roozendaal.[192] Mensen moeten zelf interpreteren welke informatie van invloed is op het recht van uitkering. Als men de eigen situatie niet herkent als een situatie waar een plicht voor geldt, gaat men ook niet op zoek naar meer informatie. Mensen gaan er dan van uit dat de plicht niet geldt voor de eigen situatie.[193] In de praktijk is vaak niet duidelijk welke informatie mensen moeten doorgeven aan een uitvoeringsorganisatie of gemeente, verklaart sociaal advocaat Petra Gerritsen in haar openbaar verhoor. Neem iemand met een uitkering die mantelzorg verleent of een oude buurvrouw helpt met schoonmaken. "*Voor de wetgever is dat op geld waardeerbaar werk dat je moet melden",* licht Gerritsen toe. "*Dat is heel vaak niet duidelijk voor mensen."*[194]

Uit onderzoek blijkt dat bijna 40% van de mensen in de Participatiewet de rechten en plichten ingewikkeld vindt.[195] Ongeveer een kwart van de WW'ers ervaart de regels en verplichtingen in de WW als een last en vindt dat ze niet passen bij hun situatie. De regels en verplichtingen bezorgen hun ergernis of frustratie, stress of spanning.[196] Eén op de zes burgers in de Participatiewet heeft wel eens een boete of maatregel gekregen waar hij/zij het niet mee eens was. Het vaakst werd aangegeven dat men niet wist dat hij of zij iets fout had gedaan, dan wel dat de gemeente onvoldoende rekening hield met de persoonlijke omstandigheden.[197]

Een voorbeeld is het begrip 'samenwonen'. Wie gaat samenwonen en een bijstandsuitkering ontvangt, moet dit doorgeven aan de gemeente. "*Volgens de wet is sprake van samenwonen*

192 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Atteveldt en mevrouw Roozendaal, 6 september 2023.
193 Kamerstuk II 2022/23, 29362, nr. 328.
194 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Gerritsen, 15 september 2023.
195 Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 36200-XV, nr. 89.
196 Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 26448, nr. 687.
197 Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 36200-XV, nr. 89.

als "het zwaartepunt van het leven van die twee personen zich in één woning bevindt én dat die personen wederzijdse zorg betrachten", licht mevrouw Roozendaal in haar openbaar verhoor toe. Wanneer dat keerpunt is bereikt, is onduidelijk. *"Stel dat je verkering krijgt met iemand en die persoon komt af en toe bij jou slapen"*, vervolgt Roozendaal. *"Vanaf welk moment bevindt het zwaartepunt van jullie leven zich dan in één woning? Dat weet niemand. Dat weten juristen ook niet. Maar als een medewerker van de gemeente zegt dat bij een bepaalde uitkeringsgerechtigde het kantelpunt is bereikt, dan heeft die vanaf dat moment een inlichtingenplicht. Dan ben je dus fraudeur, want dat had je moeten melden."*[198]

Ook de Nationale ombudsman signaleert in het rapport *Geen fraudeur, toch boete* uit 2014 dat niet voor iedereen duidelijk is welke informatie ze moeten aanleveren: *"Niet altijd is het duidelijk wat de inlichtingenplicht precies betekent. Wat moet wanneer worden doorgegeven? Welke informatie is van invloed op de uitkering? Overheidsinstanties spannen zich in om iedereen te informeren, maar dit betekent niet dat mensen alles begrijpen."* De aanbeveling van de Ombudsman op dit punt luidt: *"Ga coulant om met overtredingen van de inlichtingenplicht als plausibel is dat een andere oorzaak dan het willen frauderen ten grondslag ligt aan het overtreden van de inlichtingenplicht. Geef uitkeringsgerechtigden hierbij het voordeel van de twijfel. Zadel hen niet op met een onmogelijke bewijslast."*[199]

Als het gaat om de inlichtingenplicht in de sociale zekerheid is er sprake van een mismatch tussen wat de overheid van burgers verwacht en wat er van burgers verwacht kan worden. Het gevolg hiervan is dat mensen die afhankelijk zijn van een uitkering of toeslag om in hun bestaan te kunnen voorzien, relatief makkelijk onbewust een fout maken en daardoor nog verder in de financiële problemen raken.

5.3 Fouten worden aangemerkt als fraude

De commissie constateert dat het onderscheid tussen regelovertreding en fraude is weggevallen, zowel in wetgeving als bij de uitvoering van sociale zekerheid en toeslagen. Fouten zijn daarmee ten onrechte aangemerkt als fraude. Met de aanpassing van de Wet kinderopvang komt er meer nadruk te liggen op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag, terwijl de omvang van dit misbruik en oneigenlijk gebruik onbekend is en de uitvoering geen zicht heeft op hoe dit er in de praktijk uit ziet. Voor de uitvoering van het toezicht op de kinderopvangtoeslag geldt dat de Dienst Toeslagen gaat handelen naar fraude bij fouten, zowel in de context van de alles-of-nietsbenadering als bij de businesscase fraude, die zich richt op *foute* aanvragen in plaats van *fraude*gevallen. Het wegvallen van het onderscheid tussen regelovertreding en fraude is ook terug te zien bij de berekeningen van het CPB voor het PVV-verkiezingsprogramma en het coalitieakkoord van Rutte-I en bij de ontwikkeling van de fraudewet, waarbij het kabinet kiest voor een 'ruimer begrip' van fraude, tegen het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State in, die adviseert om het begrip fraude alleen te gebruiken als daarmee bedrog is bedoeld. Het gevolg hiervan is dat elke verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht wordt aangemerkt als 'fraude'. Omdat de toetsing aan verwijtbaarheid na de introductie van de fraudewet zeer

198 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Atteveldt en mevrouw Roozendaal, 6 september 2023.
199 Nationale ombudsman (2014).

beperkt is (zie hoofdstuk 4.5.1), betekent dit in de praktijk dat mensen die een foutje maken, ongeacht de reden, worden behandeld als fraudeur.



5.3.1 Aanpassing en toezicht Wet kinderopvang gericht op tegengaan misbruik

Er zijn vanaf 2007 signalen over misbruik en oneigenlijk gebruik van de kinderopvangtoeslag (zoals beschreven in paragraaf 4.3.2). De Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD) concludeerde in een onderzoek naar de Wet kinderopvang dat de wet gevoelig was voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Ook stelde de SIOD dat het niet mogelijk is om eenduidige conclusies te trekken over de omvang van het misbruik en oneigenlijk gebruik.

Een groot probleem voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in deze periode zijn de budgettaire overschrijdingen (zie hoofdstuk 8.4.1). Die vinden hun oorsprong deels in het misbruik en oneigenlijk gebruik, maar daarnaast ook in een onvoorziene groei in het rechtmatig gebruik van de kinderopvangtoeslag.

Ondanks dat de omvang van het misbruik en oneigenlijk gebruik niet duidelijk is, richten veel van de maatregelen in de gewijzigde Wet kinderopvang (2010) zich op het tegengaan hiervan. Tijdens haar openbaar verhoor zegt staatssecretaris van OCW, mevrouw Dijksma, het volgende op de vraag waarom het ministerie deze maatregelen introduceerden als de grootte van het misbruik en oneigenlijk gebruik onbekend was: *"Nou, omdat we natuurlijk al ervaring hadden met een begrotingsjaar waarin we heel veel extra geld kwijt waren. Het is dus niet zo dat we helemaal niets wisten. Steekproeven gaven aan dat er in potentie wel degelijk grote sprake was van misbruik en oneigenlijk gebruik. Het is dus niet zo dat we helemaal geen beeld hadden van het feit dat dit in principe en per saldo echt een groot probleem zou worden als we niets zouden doen. Je gaat niet een wet naar de Kamer sturen omdat er niks aan de hand is. Dat doe je ook niet op basis van één klein signaal. Dat doe je op het moment dat je echt van alle kanten duidelijk doorkrijgt dat er iets misgaat en omdat het niet de bedoeling is dat er op deze manier overheidsgeld, geld dat we met elkaar allemaal opbrengen, belastinggeld, naar een situatie gaat die gewoon niet gewenst of zelf gewoon puur fraude is."*[200]

In de memorie van toelichting van de gewijzigde Wet kinderopvang (2010) staan de volgende maatregelen die gericht zijn op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik:[201]

1. Het betalingsverkeer tussen ouders en gastouders/opvangouders verloopt via het gastouderbureau. Op die manier worden de geldstromen en de kostenstructuur transparant;
2. Inwonende personen kunnen niet als gastouder/opvangouder optreden voor kinderen op hetzelfde woonadres;
3. Informatie uit de gemeentelijke registers kinderopvang wordt op één plek samengebracht en kan van daaruit geraadpleegd worden;
4. Opvang door kindercentra of gastouders wordt pas in het register opgenomen, als uit de inspectie van de GGD is gebleken dat de opvang voldoet aan de kwaliteitseisen. Opvang door opvangouders wordt in het register opgenomen als uit de inspectie door de GGD blijkt dat het gastouderbureau voldoet aan de vereisten;

200 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dijksma, 11 september 2023.
201 Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 3.

5. Gastouderbureaus moeten over voldoende gekwalificeerd personeel beschikken om de wettelijke taken uit te voeren;
6. Gastouders en opvangouders zijn 18 jaar of ouder;
7. De GGD krijgt de mogelijkheid gebruik te maken van informatie van de Belastingdienst/Toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen kon al wel over gegevens van de GGD beschikken. Uitwisseling van informatie maakt gecoördineerde toezichtsancties mogelijk. Dit is recent geregeld via de Wet overige fiscale maatregelen 2009.

Ook staat in de memorie van toelichting dat er meer toezicht nodig zal zijn om deze maatregelen te effectueren. De Belastingdienst en de GGD zijn verantwoordelijk voor dit toezicht.



5.3.2 Bij het toezicht van de GGD en de Belastingdienst ontbreekt een duidelijk kader voor misbruik en oneigenlijk gebruik

De aanpassing van de Wet kinderopvang gaat gepaard met een nieuwe taak voor de GGD: vanaf 2010 is de GGD verantwoordelijk voor het toezicht op de nieuwe kwaliteitseisen voor de gastouderopvang. Dit vloeit voort uit de constatering dat ongeveer 40% van de groei van de gastouderopvang in 2007 bestaat uit het omzetten van informele opvang in formele gastouderopvang: bestaande dienstverlening wordt voorgezet maar met hogere kosten door het uitkeren van de kinderopvangtoeslag.[202] Tijdens haar verhoor gaf mevrouw Dijksma het voorbeeld van opa en oma opvang: “Ten slotte zagen we inderdaad ook een enorme vlucht in het gebruik van de met name informele gastouderopvang. Dat was een probleem, want dat leidde niet per definitie tot meer gewerkte uren, maar eerder tot een substitutie. Daar waar voorheen bijvoorbeeld familieleden, bijvoorbeeld opa’s en oma’s, gratis oppasten, kregen zij daar nu voor betaald. Daar was de wet destijds eigenlijk niet voor bedoeld.”[203] Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt daarom via het convenant kwaliteit kinderopvang nieuwe kwaliteitseisen aan gastouders, waardoor er een drempel ontstaat om informele opvang om te zetten in formele opvang.[204] Het betreft onder andere:

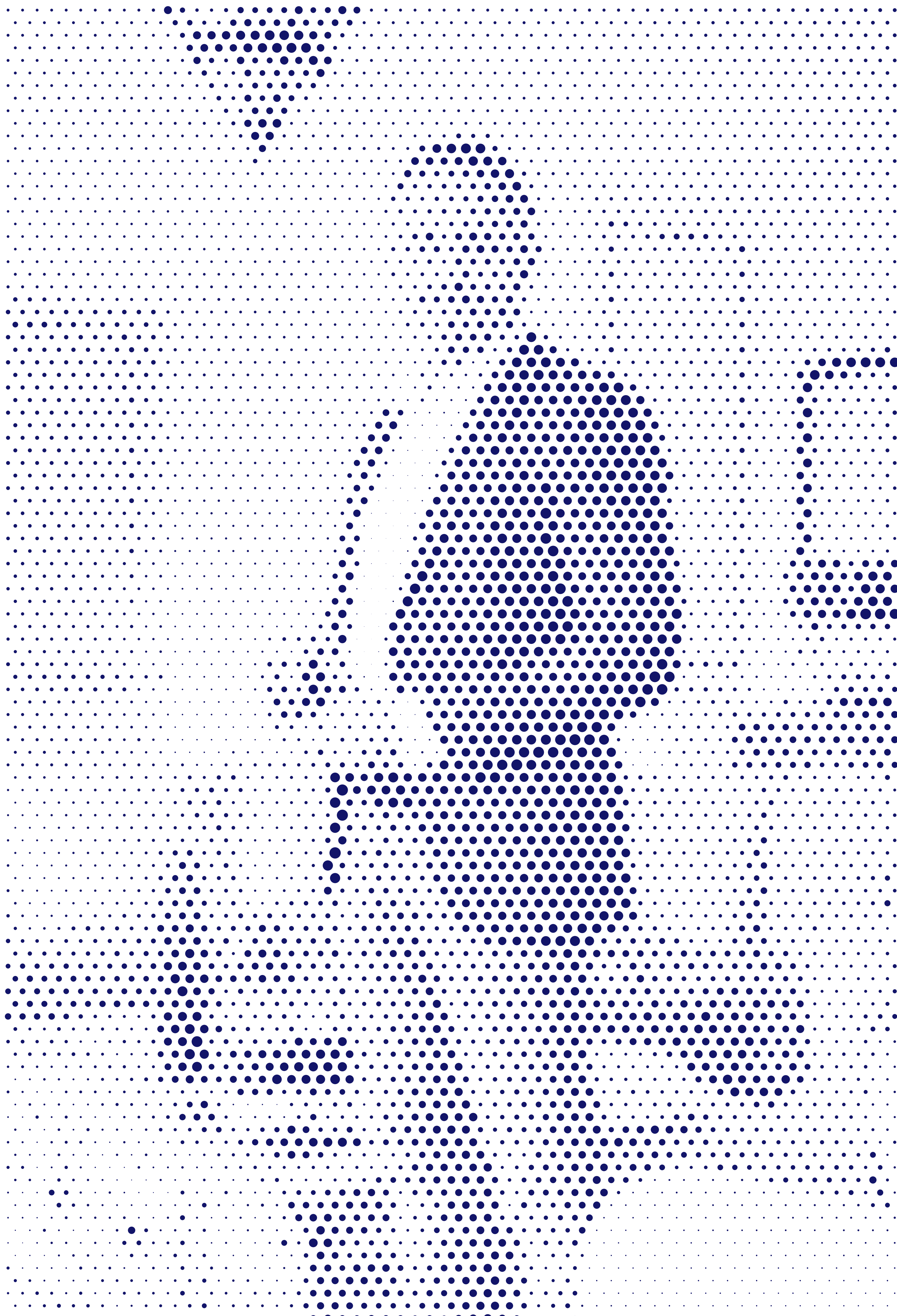
- een verplichte risico-inventarisatie veiligheid en gezondheid voorafgaand aan de start van de opvang;
- een verplichte Verklaring Omtrent Gedrag voor de gastouder *en* alle volwassen huisgenoten;
- kwaliteitscriteria geformuleerd door gastouderbureaus die jaarlijks worden getoetst. Het gaat hierbij onder andere om een EHBO-cursus, kennis van de ontwikkeling van kinderen en het beheersen van de Nederlandse taal;
- minimaal twee huisbezoeken per jaar door het gastouderbureau.

Deze kwaliteitseisen zijn per 1 februari 2008 van kracht. In 2010 wordt vervolgens de Wet kinderopvang aangepast. Tot dan toe is het gastouderbureau verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opvang en is toezicht trapsgewijs: de GGD controleert het gastouderbureau en het gastouderbureau controleert de gastouder. Vanaf 2010 is de gastouder zelf primair verantwoordelijk voor de kwaliteit en houdt de GGD rechtstreeks toezicht op de opvanglocatie. Daarnaast is ook het gastouderbureau zelf object van toezicht door de GGD: daar controleert de

202 Ministerie van OCW. Memo OCW/PO tbv de zeshoek betreffende kinderopvang, 18 april 2008.
203 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dijksma, 11 september 2023.
204 Kamerstuk II 2007/08, 31322, nr. 1.



Mohamed El Bali



GGD op “*kwalitatief ondersteunende en bemiddelende taken van het gastouderbureau”*, zo staat in de memorie van toelichting van de aangepast Wet kinderopvang.[205] Deze vorm van toezicht op kwaliteit wordt verwerkt in het Landelijke Register Kinderopvang: de kinderopvangtoeslag wordt pas uitbetaald aan de vraagouder als de gastouder en het gastouderbureau hierin geregistreerd staan. Opvang door kindercentra of gastouders wordt pas in het register opgenomen, als uit de inspectie van de GGD is gebleken dat de opvang voldoet aan de kwaliteitseisen. Gastouders en opvangouders worden uitgeschreven uit het register, indien een handhavingstraject van de gemeente er toe leidt dat het gastouderbureau moet sluiten.[206] De Dienst Toeslagen krijgt daarnaast toegang tot het register. Daarmee kan de Belastingdienst nagaan of de opvang in het register staat en de ouder gebruik maakt van opvang die voor een toeslag in aanmerking komt.

Aanvullend krijgt de GGD ook de mogelijkheid om gebruik te maken van informatie van de Dienst Toeslagen. Door deze uitwisseling van informatie kan de GGD effectiever toezicht houden en het *“maakt gecoördineerde toezichtsancties mogelijk”,* zo staat in de memorie van toelichting. Zo kan informatie over terugvorderen van toeslagen aanleiding zijn voor de GGD om een extra bezoek te brengen aan de betreffende kinderopvanglocatie. Deze maatregel wordt ingevoerd naar aanleiding van het SIOD-onderzoek (zie hoofdstuk 4.3.2). De SIOD stelt in haar rapport dat het koppelen van het toezicht door de Belastingdienst, op onder andere risico’s in de fiscale sfeer, aan het toezicht op pedagogische kwaliteit door de GGD het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik kan verkleinen. Zo staat er: “Verbinding leggen tussen toezicht op kinderopvangtoeslag en toezicht op kwaliteit. Handhavingservaring leert dat mensen/ondernemers die de regels op een bepaald gebied overtreden eerder geneigd zijn om regels op een ander gebied te overtreden. Uit de gesprekken met de respondenten kwam naar voren dat dit bij de gastouderopvang waarschijnlijk niet anders is. Men heeft het vermoeden dat als gastouderbureaus het niet zo nauw nemen met de regels met betrekking tot de kwaliteitseisen, dat een indicatie kan zijn dat er financieel ook zaken niet in orde zijn.”[207]

De GGD en de Belastingdienst kunnen met deze wijziging vanaf 2010 signalen aan elkaar doorgeven over mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik of over problemen met de kwaliteit. Tijdens het openbaar verhoor met Yvette Derks, beleidsmedewerker toezicht kwaliteit kinderopvang, krijgt zij de vraag of er na de wijziging van de Wet kinderopvang afspraken zijn gemaakt tussen de Belastingdienst en de GGD over het doorgeven van signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Zij antwoordt: “*Er zijn geen afspraken gemaakt (…) Op het moment dat er bij een gastouderbureau geconstateerd wordt ‘ik heb het idee dat er iets niet klopt’, dan kan dat gedeeld worden. Maar er zijn geen regels vastgelegd over wat, hoe en hoeveel.”* Vervolgens vraagt commissielid Slootweg of er afspraken waren over hoe signalen eruitzagen en welke opvolging daar dan bij hoort. “*Nee*”, antwoordt mevrouw Derks.[208] Het is daarmee onduidelijk wat een ‘signaal van misbruik’ hier precies behelst. Het delen van informatie over een gastouderbureau komt voort uit ‘het idee dat er iets niet klopt’. Een heldere invulling van de begrippen misbruik en oneigenlijk gebruik ontbreekt. Bovendien krijgt de GGD vanaf 2010

205 Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 3.
206 Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 3.
207 Bijlage bij Kamerstuk II 2008/09, 31322, nr. 56.
208 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Derks, 11 september 2023.

toezicht op de kassiersfunctie, maar zijn medewerkers van de GGD niet getraind in het houden van toezicht op tekortkomingen in de financiële administratie, vertelt mevrouw Derks: "*Op het moment dat je er een nieuwe taak bij krijgt en je niet geschoold bent in het uitvoeren van fiscale administraties of cijfers ... Je bent daar niet in geschoold. Je bent ook niet deskundig en je weet ook niet goed waarnaar je moet kijken, dus je mist een stukje deskundigheid op een specifiek terrein. Je bent er ook niet voor opgeleid. Je bent geen fiscaal medewerker of accountant. Je kijkt met een pedagogisch geschoolde blik naar de kwaliteit.*" Op de vraag of het kon voorkomen dat inspecteurs hierdoor verkeerde conclusies trokken, stelt mevrouw Derks dat ze daar geen antwoord op kan geven, omdat ze die inspecties en onderzoeken niet heeft uitgevoerd.[209]

De samenwerking tussen de GGD en de Belastingdienst zorgt ervoor dat signalen makkelijker door worden gegeven: de GGD aan de Belastingdienst met zorgen over de administratie en de Belastingdienst aan de GGD met zorgen over de kwaliteit. Als er problemen zijn met de kinderopvangtoeslag, bijvoorbeeld als deze niet rechtmatig was, gaat de Belastingdienst bij de vraagouders terugvorderen. Dit gebeurt ook als het gastouderbureau fraudeert of fouten maakt. Op 18 september 2009 stuurt het lid Kraneveldt-van der Veen (PvdA) verschillende schriftelijke vragen over terugvordering van kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst. Specifiek noemt zij de casus Dar El Hanan: een frauderend gastouderbureau waarbij de ouders uiteindelijke de dupe zijn en de ontvangen kinderopvangtoeslag moeten terugbetalen. Kraneveldt-van der Veen vraagt naar de verantwoordelijkheid van ouders in het geval dat het gastouderbureau fraudeert of fouten maakt. Staatssecretaris Dijksma antwoordt dat zij op de hoogte is dat de Belastingdienst terugvordert bij ouders en schrijft: *"Ouders zijn de aanvrager van de kinderopvangtoeslag. Zij zijn verantwoordelijk voor het doen van een juiste aanvraag. Uit het strafrechtelijk onderzoek en de afdoening van de strafzaak moet duidelijk worden in hoeverre hier sprake is van samenspanning van het bureau met de ouders om een zo hoog mogelijke toeslag te ontvangen. Als sprake zou zijn van misleiding door het gastouderbureau dan kunnen ouders een civiele procedure starten tegen het gastouderbureau."*[210]

Ook vraagt Kraneveldt-van der Veen of staatssecretaris Dijksma het eens is met de stelling dat mensen die zich niet schuldig hebben gemaakt aan fraude met hun kinderopvangtoeslag, desnoods met terugwerkende kracht, wel recht hebben op een tijdige uitbetaling van hun toeslag. Dijksma antwoordt: *"Ongeacht of het gastouderbureau gefraudeerd heeft of niet, moeten de ouders toeslag terugbetalen wanneer niet wordt voldaan aan de wet. De terugvorderingen hebben onder andere betrekking op het niet (over de gehele periode) geregistreerd zijn van het gastouderbureau. Dat zijn zaken waar de ouders als aanvrager van de toeslag een verantwoordelijkheid in hebben om te voldoen aan de wet."* In de praktijk betekent dit dat het niet altijd gaat om gevallen van fraude, ook bij fouten of onzorgvuldigheden, zoals het niet controleren of het gastouderbureau staat geregistreerd, wordt bij vraagouders de volledige toeslag teruggevorderd. Deze handelswijze van de Belastingdienst is opvallend, omdat de wetswijziging specifiek gericht was op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik en niet op het voorkomen of corrigeren van foute aanvragen. Bovendien gaat de Belastingdienst *altijd* terugvorderen bij de vraagouder, ook als zij zelf niet gefraudeerd hebben maar de dupe zijn van een frauderend gastouderbureau. Directeur-eigenaar van het gastouderbureau

209 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Derks, 11 september 2023.
210 Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 254.

Amira Children, Mohamed El Bali, vertelt tijdens zijn openbaar verhoor over zijn ervaring met de werkwijze. Zijn gastouderbureau wordt eind 2008, door voor hem onbekende redenen, verdacht van fraude door de Belastingdienst. Hij vertelt dat zijn cliënten een brief kregen waarin stond dat zijn gastouderbureau werd verdacht van fraude en dat er een onderzoek liep. Zelf werd hij hier niet over geïnformeerd. Als commissielid Belhaj vraagt of de Dienst Toeslagen of de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) onderzoek kwamen doen bij hem, antwoordt hij:

> *Nee. Ik heb geen FIOD gezien, ik heb geen belastingambtenaar gezien. Ik heb helemaal niemand gezien.*
>
> *Openbaar verhoor Mohamed El Bali, 26 september 2023*

De heer El Bali vertelt dat hij er achter kwam dat hij werd verdacht van fraude doordat hij telefoontjes kreeg van boze cliënten. Vervolgens zocht hij zelf contact met de Belastingdienst om meer duidelijkheid te krijgen over het onderzoek, maar hier kreeg hij geen reactie op. Deze werkwijze betekent dus niet alleen dat al het contact via de vraagouders loopt – ook als het gastouderbureau wordt verdacht van fraude – maar betekent daarnaast dat vraagouders een hoog risico lopen om bij problemen met de kinderopvangtoeslag de verantwoordelijkheid te dragen voor een kwalitatief slechte wet en gastouderbureaus en/of gastouders die hier gebruik van maken. Zelfs in gevallen waar het gastouderbureau niet heeft gefraudeerd, maar wel verdacht wordt van fraude – zoals het geval was bij de heer El Bali – zijn vraagouders afhankelijk van hun gastouderbureau en gastouders om te voldoen aan de informatieverzoeken van de Belastingdienst bij een lopend fraudeonderzoek. In het geval van de heer El Bali kregen zijn cliënten informatieverzoeken waar zij niet aan konden voldoen: "*Daarbovenop wilde de Belastingdienst opeens alle verklaringen omtrent gedrag zien van de gastouders. Daar heeft een vraagouder niks mee te maken.*"[211]



5.3.3 De GGD gaat toetsen op kwaliteit om fraude op te sporen

In een later project, het project *Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang* (Kef), wordt de samenwerking tussen de GGD en de Belastingdienst verder uitgewerkt. Dit project start in 2014 in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het project is een samenwerking tussen onder andere de GGD, de Belastingdienst en het ministerie van SZW en richt zich op het verbeteren van de kwaliteit en het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van gastouderbureaus. In de praktijk wordt het vormgegeven door gezamenlijke bezoeken aan gastouderbureaus door zowel medewerkers van de GGD als medewerkers van de Belastingdienst op basis van risicoanalyses en risicoprofielen.[212] Het project start vanwege vermoedens van misbruik en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag door gastouderbureaus. Ook vermoedt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat sommige gastouders *"het niet zo nauw nemen met hun*

211 Verslag openbaar verhoor van de heer El Bali, 26 september 2023.
212 Rapport project "kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang" oftewel KEF. Stand per 1 februari 2016.

verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de gastouderopvang.”[213] Het uitgangspunt van het project is om naleving door gastouderbureaus van wet- en regelgeving te verbeteren en de kwaliteit van toezicht op en handhaving bij gastouderbureaus te versterken. De verwachting is dat dit bereikt kan worden door een betere samenwerking tussen de GGD GHOR NL, gemeenten en Dienst Toeslagen op het gebied van beleid, uitvoering van toezicht, handhaving en opsporing. Voor de start van het Kef project was samenwerking nog incidenteel in plaats van structureel. Het Kef-project koppelt het toezicht op de pedagogische kwaliteit (GGD) met het toezicht op de administratie (Belastingdienst) door het realiseren van meer gegevensuitwisseling en gezamenlijke individuele inspecties bij gastouderbureaus. Afdelingshoofd van de directie Kinderopvang Daniëlle Schiet vertelt tijdens haar openbaar verhoor: *“In 2014 werden handhaving en naleving natuurlijk heel belangrijk. Er was ook best wel wat geld voor vernieuwende projecten wat betreft toezicht, handhaving en naleving. Omdat deze signalen allemaal binnenkwamen – dit kan ik alleen maar reconstrueren – hebben wij toen ook gedacht: “Je moet wat met die signalen, want als het helemaal fout gaat, wat dan? Of zijn dit incidentele signalen en valt het allemaal wel mee?” Wat mij nog heel erg bijgebleven is – ik weet niet wie dat gezegd heeft – is dat iemand zei: er zijn gastouderbureaus met een kast met de administratie voor de GGD en een kast met de administratie voor de Belastingdienst. De aanleiding voor dit gesprek was dat alle signalen bij elkaar maakten dat wij dachten: dan is het wel verstandig om te kijken of je die GGD-inspecteurs niet verder kan professionaliseren in hun toezicht op hoe je nou naar een administratie moet kijken.”*[214]

Voor deze gezamenlijke bezoeken is een selectie gemaakt van gastouderbureaus op basis van interne risicoprofielen van de GGD en een door de antifraudebox van de Belastingdienst speciaal voor het Kef-project opgestelde set selectiecriteria. Ook leverde de Belastingdienst gegevens aan de GGD.[215] Tijdens haar openbaar verhoor noemt de GGD-projectleider Derks de verbetering van de kwaliteit als doel van het project. Op de vraag of GGD-medewerkers aan de slag gingen met fraudebestrijding, stelt zij dat de GGD niet opzoek ging naar fraude, maar wél met het herkennen van signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik: “*Nee, met het herkennen en erkennen van signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik. We zijn niet gezamenlijk op pad gegaan om fraude te bestrijden of om fraude op te sporen.”*[216]

Ook uit interne documenten komt naar voren dat het project voornamelijk gericht was op de kwaliteitsverbetering van de gastouderopvang.[217] Tegelijkertijd heeft het project het woord ‘fraudebestrijding’ in zijn naam en ontstond het project in reactie op vermoedens van misbruik en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslagen waarbij gastouderbureaus betrokken waren. In de rapportage van 1 februari 2006 staat daarnaast dat de indruk bestaat dat “*ondermaatse kwaliteit en fraude, misbruik en oneigenlijk gebruik vaak hand in hand gaan.”* In datzelfde rapport staat dat dit project past binnen de doelstelling van de Ministeriële Commissie

213 Ministerie van Financiën. Rapport project “kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang” oftewel KEF. Stand per 1 februari 2016, p. 5.
214 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Schiet, 12 september 2023.
215 Ministerie van Financiën. Rapport project “kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang” oftewel KEF. Stand per 1 december 2014.
216 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Derks, 11 september 2023.
217 Ministerie van Financiën. Mailwisseling tussen ambtenaren Belastingdienst, 22 oktober 2019, 19:04. Onderwerp: vragen Kef en antifraudebox.

Aanpak fraude: een commissie met een focus op het voorkomen en bestrijden van fraude met individuele inkomensoverdrachten en subsidies. Ook wordt het uitschrijven van frauderende gastouderbureaus uit het LRKP als doel genoemd.[218] Bovendien worden er uiteindelijk veertien gastouderbureau uiteindelijk overgedragen aan het Combiteam Aanpak Facilitators, het CAF-team, dat specifiek is opgericht om signalen van mogelijke fraude door zogenaamde 'facilitators' te onderzoeken. Ook blijkt uit een nota van 13 oktober 2015 dat het project familierelaties bij gastouderbureaus koppelde aan een hoger risico op misbruik en oneigenlijk gebruik.[219] Tijdens het openbaar verhoor van mevrouw Schiet, vraagt commissielid Simons waar dit hoger risico op gebaseerd is*: "Ik denk dat ik u hier verder niet mee kan helpen, anders dan de veronderstelling – ik bedoel, ik ken de nota niet meer, ik ken de context niet – dat het, omdat je elkaar goed kent, makkelijker is dat je dan meer uren schrijft. Maar dat is een premisse en daarmee doe ik ook mensen onrecht aan. Dus ik kan u niet verder helpen. Punt."*[220]

Zowel in de verslaglegging van het project als bij de verklaringen tijdens de openbare verhoren, wordt er geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verbetering van de pedagogische kwaliteit en de fraudebestrijding bij gastouderbureaus.

5.3.4 CPB ziet overtredingen als fraude bij ramingen

Bij de Tweede Kamerverkiezingen rekent het Centraal Planbureau (CPB) op verzoek van politieke partijen de gevolgen van verkiezingsprogramma's door. Ook in formatieperioden berekent het CPB de effecten van maatregelen uit regeerakkoorden. Sommige maatregelen kosten niet alleen geld maar kunnen ook geld opleveren, zoals maatregelen om fraude in de sociale zekerheid te bestrijden. Bij de doorrekening van de opbrengsten van maatregelen hanteert het CPB bepaalde aannames over hoeveel mensen in de sociale zekerheid frauderen. Bij deze berekening is het dus relevant welke *definitie van fraude* het CPB hanteert en op basis van welke cijfers de doorrekening plaatsvindt. De commissie constateert een slordig gebruik van het begrip fraude, waarbij cijfers over aantallen overtredingen worden gebruikt als synoniem voor aantallen *fraude*.

Voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen op 9 juni 2010 rekent het CPB de opbrengsten van fraudebestrijding in de sociale zekerheid door aan de hand van de verkiezingsprogramma's. De verkiezingsprogramma's van de partijen die later het kabinet-Rutte I gaan vormen en gedogen bevatten plannen om fraude in de sociale zekerheid harder aan te pakken. Zo staat in het verkiezingsprogramma van de VVD: *"Fraude met uitkeringen is diefstal van gemeenschaps-geld. Onterecht betaalde uitkeringen dienen tot op de laatste cent te worden teruggevorderd."* En: "*De VVD wil geen minimumbedrag waaronder niet wordt teruggevorderd."*[221] In het verkiezingsprogramma van het CDA staat: *"Fraude met uitkeringen kost de gemeenschap handenvol geld en ondermijnt de solidariteit. Het CDA wil daarom dat het Rijk en de gemeenten*

218 Ministerie van Financiën. Rapportage project 'kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang' oftewel Kef. Stand per 1 februari 2016.
219 Vereniging Nederlandse Gemeenten. Notitie 'Uitgewerkte actiepunten project kwaliteitsverbetering gastouderbureaus', 13 oktober 2015.
220 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Schiet, 12 september 2023.
221 Verkiezingsprogramma VVD 2010. Orde op zaken. Geraadpleegd op 22 januari 2024. parlement.com/id/vie6elqwcss5/vvd_en_tweede_kamerverkiezingen_2010

de aanpak van uitkeringsfraude intensiveren en hiertoe innovatieve maatregelen inzetten."[222] En de PVV stelt in haar programma: *"Om ons stelsel van uitkeringen weer in topvorm te krijgen, is het tevens van groot belang dat alle vormen van misbruik worden aangepakt. Keihard. Wie fraudeert, krijgt nooit meer een uitkering."*[223]

In haar verkiezingsprogramma benoemt de PVV verschillende maatregelen voor de sociale zekerheid, die volgens het CPB een besparing van 1,2 miljard opleveren.[224] Voor het deel van deze maatregelen om uitkeringsfraude te bestrijden raamt het CPB de opbrengsten op 180 miljoen euro. Dit blijkt uit een mail van een ambtenaar van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de raadadviseur van minister-president Mark Rutte waarin staat dat het bedrag van 180 miljoen tot stand is gekomen onder druk: *"CPB heeft PVV onder enige druk uiteindelijk 180 miljoen gegeven in het verkiezingsprogramma. Tijdens de formatie hebben we vanuit Financiën ook 180 miljoen gegeven conform Keuzes in Kaart."*[225]

Tijdens de onderhandelingen tussen VVD, CDA en gedoogpartner PVV was volgens de onderhandelaar namens de VVD, de heer Rutte, geen discussie over fraudebestrijding in de sociale zekerheid. Er was dus sprake van consensus tussen deze partijen over het belang van een hardere fraudeaanpak. Tijdens zijn verhoor krijgt de heer Rutte de vraag of er verschillen van mening waren tussen de politieke partijen, waarop hij antwoordt: "*Volgens mij niet. Dit was absoluut geen hoofdpunt van discussie. Het hoofdpunt van discussie op dat moment was het feit dat we in de Nederlandse geschiedenis op het punt stonden dat we dreigden op de langere termijn onze sociale zekerheid, onze gezondheidszorg en ons onderwijs niet meer te kunnen betalen, omdat de economie aan het omkieperen was en we 51 miljard moesten ombuigen. Dat was echt hét grote onderwerp, niet de fraudebestrijding."*[226]

Het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte I bevat de volgende maatregelen ten aanzien van fraudebestrijding in de sociale zekerheid:
- *"Hardere aanpak fraude uitkeringen. Fraude met uitkeringen ondermijnt de solidariteit. Onterecht verstrekte uitkeringen zullen daadwerkelijk worden teruggevorderd, ongeacht de hoogte van de fraude. Bijstandsgerechtigden worden bij fraude bestraft met het inhouden van de uitkering gedurende drie maanden."*
- *"Indien gedrag of kleding van iemand feitelijk zijn kansen op beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt beperkt, volgt een weigering, korting of intrekking van een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand (Wwb)."*[227]

In de financiële bijlage van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I is een taakstelling opgenomen van 180 miljoen voor fraudebestrijding in de sociale zekerheid. Een hardere

222 Verkiezingsprogramma CDA 2010. Slagvaardig en samen. Geraadpleegd op 22 januari 2024. parlement.com/id/vie5kd3um06h/cda_en_tweede_kamerverkiezingen_2010
223 Verkiezingsprogramma PVV 2010. De agenda van hoop en optimisme. Geraadpleegd op 22 januari 2024. parlement.com/id/vie6exfae7x4/pvv_en_tweede_kamerverkiezingen_201
224 Centraal Planbureau (CPB) (20-05-2010). Verkiezingsprogramma's doorgerekend: Keuzes in Kaart 2011-2015. Geraadpleegd op 22 januari 2024. cpb.nl/publicatie/verkiezingsprogrammas-doorgerekend-keuzes-kaart-2011-2015
225 Ministerie van AZ. Mail van ambtenaar SZW aan ambtenaar AZ, 3 augustus 2011, 2.41 PM. Onderwerp: szw: taakstelling fraude.
226 Verslag openbaar verhoor van de heer Rutte, 4 oktober 2023.
227 Kamerstuk II 2010/11, 32417, nr. 15.

fraudeaanpak zou structureel 180 miljoen moeten opleveren, hetzelfde bedrag dat het CPB eerder 'onder druk' zou hebben gegeven aan de PVV in het verkiezingsprogramma.[228]

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is niet betrokken geweest bij de totstandkoming van de taakstelling. Zo verklaart directeur Naleving Rob Krug tijdens zijn verhoor dat hij, net als de financieel-economische afdeling van het ministerie, pas na de verschijning van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I voor het eerst hoorde over de taakstelling. Ook wist Krug niet hoe de taakstelling was onderbouwd: "*Maar toen we gingen kijken naar de taakstelling, toen de financiële directie ging rondbellen, bleek dat de onderbouwing ook nog uiterst wankel was.*"[229]

Van het ministerie van Financiën hoort de heer Krug dat het bedrag van 180 miljoen gebaseerd zou zijn op een berekening van het CPB waarbij is uitgegaan van het drie maanden stoppen van de uitkering in geval van fraude, een van de maatregelen uit het coalitieakkoord.[230] Het CPB schrijft in een analyse over het financieel kader van het regeerakkoord: "*De boetes voor uitkeringsfraude worden verhoogd. Wanneer iemand fraudeert met de bijstand wordt zijn of haar uitkering voor drie maanden stopgezet. Dit levert een ombuiging op van 0,2 miljard euro in 2015.*"[231]

Voor de doorrekening van de maatregelen uit het regeerakkoord heeft het CPB gebruik gemaakt van beleidsinformatie uit de begroting van SZW (2010).[232] In deze begroting staat vermeld dat het aantal geconstateerde *fraudegevallen* in 2008 in de Wet werk en bijstand 29.180 en het aantal *overtredingen* in de werknemersverzekeringen 27.000 bedraagt.[233] Het CPB vermenigvuldigt deze aantallen fraudegevallen en overtredingen vervolgens met een gemiddelde uitkering over drie maanden (3.200 euro), met als uitkomst het bedrag van de taakstelling: 180 miljoen euro.[234]

Het aantal geconstateerde fraudegevallen in de Wet werk en bijstand (29.180), door het CPB gebruikt bij de onderbouwing van de taakstelling van 180 miljoen, is gebaseerd op de Bijstandsdebiteurenstatistiek (BDS) en Bijstandsfraudestatistiek (BFS) van het CBS.[235] De BFS bevat gegevens over *vermeende* fraudezaken die door de Nederlandse gemeenten onderzocht én geregistreerd zijn. Uitspraken doen over de totale hoeveelheid gepleegde bijstandsfraude is op basis van dit bestand volgens het CBS niet mogelijk. Om een uitspraak te doen over de

228 Kamerstuk II 2010/11, 32417, nr. 15.
229 Verslag openbaar verhoor van de heer Krug, 12 september 2023.
230 Verslag openbaar verhoor van de heer Krug, 12 september 2023. Ministerie van SZW. Nota van Directie FEZ aan minister en staatssecretaris inzake Fraudetaakstelling, 26 april 2011. Deze maatregel is opgenomen in het concept wetsvoorstel van de fraudewet, maar komt uiteindelijk te vervallen omdat de Raad van State in januari 2012 constateert dat de overheid met deze maatregel niet voldoet aan haar zorgplicht ten opzichte van hulpbehoevenden.
231 Bijlage bij Kamerstuk II 2010/11, 32417, nr. 15. Deze maatregel komt uiteindelijk te vervallen, omdat de Raad van State in januari 2012 constateert dat de overheid met deze maatregel niet voldoet aan haar zorgplicht ten opzichte van hulpbehoevenden.
232 Kamerstuk II 2009/10, 32123-XV, nr. 2.
233 Aantal overtredingen in de WW is 14.000, in de WAO 5000 en in de Ziektewet 8000. Kamerstuk II 2009/10, 32123-XV, nr. 2, pp. 83 en 85. Kamerstuk II 2009/10, 32123-XV, nr. 2, p. 93.
234 Ministerie van SZW. Presentatie directeur Naleving Krug aan de minister van SZW Kamp inzake handhaving in het SZW-domein, 1 november 2010.
235 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (30-04-2015). Bijstandsfraude per provincie, gemeentegrootte, regeling, bedrag, 2002-2008. Geraadpleegd op 9 januari 2024, cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/70127ned?q=bijstandsfraudestatistiek%202008#shortTableDescription

totale hoeveelheid geconstateerde fraude werd door het CBS de BFS aangevuld met gegevens uit de (BDS).[236] De BDS bevat het aantal uitstaande bijstandsvorderingen bij gemeenten.

Opvallend is de toelichting van het CBS bij het begrip bijstandsfraude: “Van bijstandsfraude is sprake wanneer een bijstandsuitkeringsaanvrager niet juist, niet volledig of niet tijdig voldoet aan de wettelijke verplichting tot het verstrekken van inlichtingen, met als gevolg het ten onrechte (kunnen) ontvangen van een (te hoge of te lang durende) bijstandsuitkering. Voorbeelden hiervan zijn: het verzwijgen van inkomsten, en het verstrekken van onjuiste inlichtingen over de samenstelling van het huishouden.”[237] Het CBS stelt met deze definitie het schenden van de inlichtingenplicht gelijk aan bijstandsfraude.

De commissie constateert dat de onderbouwing van de taakstelling van 180 miljoen in meerdere opzichten onnauwkeurig is. In de begroting van SZW (2010) gaat het om het aantal *overtredingen* in de werknemersverzekeringen. Het gaat hier dus niet over geconstateerde *fraude*, waarbij iemand verwijtbaar de regels heeft overtreden. Toch worden de 27.000 overtredingen in de werknemersverzekeringen door het CPB gebruikt bij de onderbouwing van een taakstelling voor *fraude*bestrijding.

Hoewel in de begroting van SZW (2010) wordt gesproken over het aantal geconstateerde *fraude*gevallen in de bijstand (29.180), wijst de toelichting van het CBS erop dat het hier gaat om bijstandsuitkeringsaanvragers die niet voldoen aan hun inlichtingenplicht. Ook hier wordt het overtreden van de inlichtingenplicht gelijkgesteld aan fraude. Bovendien benadrukt het CBS dat het gaat om over *vermeende* fraudezaken en dat het doen van uitspraken over de totale hoeveelheid gepleegde bijstandsfraude op basis van dit bestand niet mogelijk is. Desondanks worden de cijfers door het CPB gebruikt als onderbouwing van de taakstelling van 180 miljoen in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I.

5.3.5 Handhavingsprogramma van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van preventief naar repressief na aantreden kabinet-Rutte I

Met het aantreden van het kabinet-Rutte I komt de nadruk in het handhavingsbeleid te liggen op de bestrijding van fraude in de sociale zekerheid. In zijn openbaar verhoor geeft minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Henk Kamp aan waarom hij fraudebestrijding in de sociale zekerheid destijds belangrijk vond: “*Omdat ik het belangrijk vind om ervoor te zorgen dat je de sociale zekerheid in stand houdt en dat er zo min mogelijk gefraudeerd wordt.*” Op de vraag waarom het belangrijk is dat er weinig gefraudeerd wordt, antwoordt minister Kamp (SZW): “*Kijk, mensen die werken, betalen belasting en premies. Dat geld wordt onder andere gebruikt om mensen die niet kunnen werken of geen baan hebben omdat ze tijdelijk werkloos zijn, een uitkering te geven. Dan is het belangrijk dat je ervoor zorgt dat diegenen die die uitkering krijgen alleen de mensen zijn die die ook echt nodig hebben.*”[238]

236 Uit onderzoek is echter gebleken dat deze aanvulling niet het correcte beeld van de totale fraude weergeeft en het CBS heeft daarom per november 2009 besloten om de publicatie van de totale fraude te beëindigen.

237 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (30-04-2015). Bijstandsfraude per provincie, gemeentegrootte, regeling, bedrag, 2002-2008, Zie onder kopje Toelichting. Geraadpleegd op 9 januari 2024, cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/70127ned?q=bijstandsfraudestatistiek%202008#shortTableDescription

238 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 13 september 2023.

De nadruk op fraudebestrijding betekent een koerswijziging bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De heer Krug verklaart in zijn openbaar verhoor dat in de jaren voorafgaand, tijdens kabinet-Balkenende IV, juist is gekozen voor preventieve handhaving: *"Dat hield in dat er niet alleen werd gekeken naar het achteraf handhaven van regels die overtreden waren, maar dat er ook gekeken werd naar de reden waarom er regels waren overtreden en of die misschien aanpassing vergden. Er werd ook gekeken naar het preventief zorgen dat mensen zo goed mogelijk naleefden, dus of er ook meer moest gebeuren in de sfeer van voorlichting of samenwerking tussen medewerkers van uitvoeringsorganisaties."*[239]

In het handhavingsprogramma van 2007-2010 is veel aandacht voor de preventieve kant van beleid, zoals het geven van voorlichting en het verbeteren van de dienstverlening. Ook is aandacht voor mensen die niet kunnen naleven, bijvoorbeeld omdat ze reële belemmeringen ervaren om aan bepaalde verplichtingen te voldoen. De nadruk op preventie betekent, zo staat in het handhavingsprogramma, nadruk op voorlichting en op het tot stand brengen van eenvoudiger regelgeving. In het handhavingsprogramma wordt daarnaast onderscheid gemaakt tussen mensen die niet-weten, niet-kunnen en niet-willen: *"De uiteenlopende situaties van niet-naleven vragen elk om een eigen benadering. Bij niet-weten passen gerichte voorlichting en informatieverstrekking. Bij signalen van niet-kunnen rust de verplichting op het ministerie en op de uitvoerende instanties de voorschriften en de formulieren zo aan te passen dat burgers en bedrijven wel kunnen naleven. Voor het aanpakken van burgers en bedrijven die bewust de wet overtreden is een zichtbare overheid nodig die deze doelgroep kent en die deze met behulp van bestaande en nieuwe instrumenten zo effectief mogelijk aanpakt. Fraudebestrijding heeft daarbij prioriteit."*[240]

Als op 14 oktober 2010 het kabinet-Rutte I aantreedt, ligt het nieuwe concept-handhavingsprogramma voor de periode 2011-2014 klaar. Vertrekkend minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Piet Hein Donner, heeft dan al zijn goedkeuring gegeven aan de conceptversie. In deze versie ligt net als in de voorgaande periode de nadruk op het belang van naleving, gemotiveerd vanuit het idee dat niet-naleving het draagvlak van het stelsel aantast: *"Bovendien ondermijnt niet-naleving het rechtvaardigheidsgevoel van de burgers en bedrijven die wel naleven. Uiteindelijk komen dan de geloofwaardigheid, houdbaarheid en het draagvlak van het stelsel in het geding en daarmee ook de doelstellingen om gezond en veilig werk en bestaanszekerheid voor iedereen te creëren."*[241]

Op 1 november 2010 geeft de heer Krug een presentatie aan minister Henk Kamp en staatssecretaris Paul de Krom van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het handhavingsbeleid. Onderdeel van de presentatie van de heer Krug zijn de nalevingsniveaus van de socialezekerheidswetgeving. Uit de Integrale Rapportage Handhaving van 2009 blijkt dat de nalevingsniveaus op dat moment hoog zijn:

239 Verslag openbaar verhoor van de heer Krug, 12 september 2023.
240 Bijlage bij Kamerstuk 2005/06, 17050, nr. 331, p. 6.
241 Ministerie van SZW. Concept Handhavingsprogramma 2011-2014, versie juli 2010, p. 5.

Tabel 5.1 Kerngetallen Naleving opgave inkomsten uit arbeid 2009

Wet	Nalevingsniveau	Witte fraude	Zwart werk
WW	90%	3,9%	5,8%
WAO/WIA	97%	0,2%	2,7%
Anw	95%	0,7%	4,3%
Wwb	94%	3,0%	2,9%

N.B.: De nalevingsniveau in deze tabel zijn afgerond op hele procenten

De niveaus zijn gebaseerd op de werkelijk geconstateerde witte inkomensfraude en een inschatting van de omvang van zwarte inkomensfraude, gebaseerd op een steekproef uitgevoerd door het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS).[242] Uit een verslag van het gesprek met minister Kamp (SZW) naar aanleiding van de presentatie blijkt dat de minister twijfelde aan de nalevingscijfers en meende dat de zwarte fraude minstens 10% bedraagt: *"Bij de bespreking van de bedragen aan geconstateerde uitkeringsfraude (132 miljoen euro per jaar) heeft de minister aangegeven dat hij dat laag vindt in relatie tot het totaalbedrag aan jaarlijks verstrekte uitkeringen.*[243] *Zwarte fraude in de Wwb, WW, et cetera is naar zijn indruk zeker tien procent. Ook bij de nalevingsniveaus zoals vastgelegd in de begroting heeft hij twijfels."*[244] Tijdens het openbaar verhoor van de heer Krug komen de nalevingspercentages ter sprake. Zo zegt hij: "*Ja, dat was een vrij simpel rekenmodel. Daar kwamen nalevingsniveaus uit van 90% tot 95% naleving […] Die volgde de regels. Er was een schatting dat 3,9% gewerkt had zonder dat op te geven, maar wel belasting had betaald. Die kwamen er dus bij vergelijking van de gegevens van het UWV met die van de Belastingdienst onmiddellijk uitrollen. Er was naar schatting bijna 6% die zwarte fraude had gepleegd, dus die zwart gewerkt had en het niet had opgegeven bij het UWV. Bij de Wwb gaf 94% van de mensen het keurig op als ze gewerkt hadden. 3% had gewerkt en had daar belasting over betaald, maar had dat niet opgegeven bij de gemeente. Die kwam er dus uit bij vergelijking tussen de bestanden van de Belastingdienst en van de gemeente. En ongeveer 3% had zwarte fraude gepleegd, dus geen belasting betaald en het niet opgegeven bij de gemeente."*[245]

Nalevingsniveaus geven uitdrukking aan het aantal mensen met een uitkering dat de regels naleeft en dus voldoet aan de wettelijke verplichting tot het juist, volledig en tijdig verstrekken van inlichtingen aan de uitvoeringsorganisatie. De nalevingspercentages zijn gebaseerd op gegevens over het aantal geconstateerde overtredingen en op een inschatting door uitvoeringsorganisaties van mensen die in een vergelijkbare situatie verkeerden en waarschijnlijk dezelfde overtreding hebben begaan. Het gaat bij nalevingspercentages dus om het aantal geconstateerde *overtredingen* van de inlichtingenplicht en niet om fraudegevallen waarbij verwijtbaarheid is vastgesteld. Het overtreden van de inlichtingenplicht komt ook voor als uitkeringsgerechtigden niet in staat zijn de regels te begrijpen of te volgen. Deze

242 Bijlage bij Kamerstuk II 2009/10, 17050, nr. 400.
243 Bij zwarte fraude werken mensen naast de uitkering zonder belasting te betalen.
244 Ministerie van SZW. Aantekeningen van directeur Naleving Krug uit het gesprek over handhaving met de minister en de staatssecretaris, 1 november 2010.
245 Verslag openbaar verhoor van de heer Krug, 12 september 2023.

nalevingspercentages maken dus geen onderscheid tussen regelovertreding en fraude. Dat wil zeggen: de 10% niet-nalevers bij bijvoorbeeld de WW zijn niet per definitie allemaal fraudeur. Deze groep bevat ook mensen die onbewust de regels overtreden.

Minister Kamp (SZW) zegt in zijn verhoor dat hij twijfelt aan de conclusie van de ambtenaren dat 90% tot 96% van de burgers de regels naleeft. Deze cijfers waren volgens hem *"in strijd met wat er in het land leeft"*, want, zo stelt hij: "*Daar is dus het idee, volgens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, dat daar veel meer gefraudeerd wordt.*" Tijdens zijn verhoor zegt hij dat je als bewindspersoon breder geïnformeerd moet zijn dan alleen je ambtenaren. Hij verwijst naar het Landelijk Contact Sociaal Rechercheurs, dat stelt dat er 0,5 miljard tot 1 miljard per jaar in de bijstand aan fraude opgespoord zou kunnen worden. Op de vraag of hij dan nog andere bronnen heeft die kunnen toetsen of die naleving anders is dan zijn ambtenaren stellen, antwoordt hij: "*Je kunt als bewindspersoon niet uitsluitend afgaan op wat je krijgt aangereikt door je medewerkers. Je moet ook breder geïnformeerd zijn. Je moet ook je eigen kennis hebben. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer – dat heb ik net ook willen zeggen – kwamen er ook heel andere gevoelens vanuit de bevolking naar voren. Ik heb ook gezegd dat er een heel ander beeld leefde bij de sociaal rechercheurs, degenen die iedere dag beroepsmatig bezig waren met fraude met bijstandsuitkeringen. Het was voor mij belangrijk wat ik aangereikt kreeg van de ambtelijke medewerkers, maar er waren ook andere bronnen van informatie.*"[246]
Tijdens het verhoor met de directeur Naleving, de heer Krug, krijgt hij de vraag waarom de hoge nalevingscijfers voor mensen in de opsporing een verrassing waren, maar voor de mensen bij uitvoeringsorganisaties niet. De heer Krug antwoordt hierop:

> *Ik denk dat daar het algemene psychologische verschijnsel speelde dat als je een hamer hebt, je overal spijkers ziet.*
>
> *Openbaar verhoor Rob Krug, 12 september 2023*

Daarnaast waren er volgens minister Kamp (SZW) nog andere redenen voor het verstrengen van het beleid. Zo wijst hij tijdens zijn openbaar verhoor op het feit dat de boetes binnen de sociale zekerheid sinds 1997 niet meer zijn aangepast aan inflatie. Ook stelt hij dat terugvorderen een kan-bepaling was voor gemeenten en boetes daar niet mogelijk waren: "*Dus ik vond dat daarin ook het nodige te verbeteren was.*" Voor de kinderopvangtoeslag benoemt hij het feit dat de Belastingdienst in de jaren daarvoor geen boetes heeft opgelegd.[247]

Tijdens de presentatie wordt daarnaast duidelijk dat de minister het handhavingsbeleid niet streng genoeg vindt. Uit interne documenten blijkt dat minister Kamp (SZW) groot belang hechtte aan het realiseren van de fraudetaakstelling van 180 miljoen en concludeerde dat naast gemeenten ook het UWV en de SVB betrokken moesten worden bij de taakstelling.[248] Deze

246 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 13 september 2023.
247 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 13 september 2023.
248 Ministerie van SZW. Aantekeningen van Directeur Naleving Krug uit het gesprek over handhaving met de minister en de staatssecretaris, 1 november 2010.

documenten laten ook zien dat de minister twijfelt of de maatregelen die op dat moment in kaart waren gebracht voldoende zullen zijn. Tijdens zijn openbaar verhoor krijgt de directeur Naleving de vraag of de insteek van de minister bij het handhavingsprogramma paste dat er al lag: "*Hij zat er niet in, in elk geval. Een aantal van de wensen van de minister zijn toegevoegd. Toen wij het gesprek van 1 november hadden gehad, heb ik een spoedberaad binnen het ministerie bij elkaar geroepen en gezegd dat wij op alle terreinen extra maatregelen moesten hebben om het handhavingsprogramma nog verder aan te kleden, om in de richting te gaan die de minister wilde – strenger handhaven – en om de fraudetaakstelling van 180 miljoen ingevuld te krijgen. Ik heb toen alle directies gevraagd om mij lijstjes met mogelijke aanpassingen aan te reiken.*"[249]

Na het gesprek tussen minister Kamp (SZW) en ambtenaren van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 1 november 2010 is het concepthandhavingsprogramma in korte tijd aangepast om tegemoet te komen aan de wensen van de minister. Hierbij is geen tijd genomen om na te gaan wat de effecten van de maatregelen waren voor mensen of om de uitvoeringsinstanties nogmaals te raadplegen. In het definitieve handhavingsprogramma van 2011-2014 ligt de nadruk meer dan in de voorgaande periode op repressieve maatregelen en op het straffen van fraudeurs. De nadruk komt te liggen op pakkans in plaats van op naleving: *"Binnen de sociale zekerheid zal fraude met uitkeringen stevig worden aangepakt. Fraudeurs worden fors gestraft. Van mensen die zich niet aan de regels houden wordt de uitkering drie maanden ingehouden. De pakkans van fraudeurs wordt verhoogd doordat verschillende instanties informatie delen en door een slimmere analyse van gegevens. Notoire overtreders en mensen die naast een uitkering ook werken kunnen zo beter worden opgespoord."* Op 27 december 2010 is het handhavingsprogramma 2011-2014 naar de Tweede Kamer gestuurd.[250]

5.3.6 Fraudebrief introduceert maatregelen voor strengere fraudeaanpak en leidt uiteindelijk tot fraudewet

De fraudeaanpak in de sociale zekerheid van het kabinet-Rutte I vindt zijn uitwerking niet alleen in een nieuw handhavingsprogramma. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Kamp schrijft een two-pager met een uitwerking van de fraudemaatregelen in het Regeerakkoord. Deze wordt geagendeerd in de ministerraad. De two-pager is een voorloper van de brief aan de Tweede Kamer van minister Kamp (SZW) en staatssecretaris De Krom (SZW) van 10 maart 2011 (zie hieronder) en richt zich voornamelijk op het aanscherpen van het sanctieregime. Er staan verschillende maatregelen in die zien op het harder bestraffen van fraude binnen de sociale zekerheid.[251] Staatssecretaris van Financiën de heer Weekers stuurt in maart 2011 zijn eigen two-pager over de fraudeaanpak. Tijdens zijn openbaar verhoor verklaart staatssecretaris Weekers (Financiën) dat deze nota deels in reactie was op de two-pager van minister Kamp: *"De two-pager van collega Kamp stond geagendeerd in de ministerraad. Toen wij daar vanuit het ministerie van Financiën naar keken, zeiden we: er is hierin onvoldoende aandacht voor het fraudebestendiger maken van het systeem. Het fraudebestendiger maken van het belastingsysteem zou een van de elementen worden van m'n fiscale agenda. Dat kwam in de benadering van Kamp niet naar voren."*[252] De two-pager van staatssecretaris

249 Verslag openbaar verhoor van de heer Krug, 12 september 2023.
250 Bijlage bij Kamerstuk II 2010/11, 17050, nr. 402.
251 Ministerie van SZW. Two-pager Verkenning fraudeaanpak (concept) van de minister van SZW en brief aan de TK inzake Aanpak fraude (concept) van de minister en staatssecretaris SZW, aangeboden aan ministerraad, 16 februari 2011.
252 Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 29 september 2023.

Weekers (Financiën) pleit inderdaad voor maatregelen aan de voorkant om misbruik en oneigenlijk gebruik van toeslagen te voorkomen en schetst een plan van aanpak voor de korte en lange termijn om het systeem fraudebestendiger te maken. De two-pager van minister Kamp (SZW) bevat juist maatregelen om fraude achteraf te beboeten.

Het verschil tussen beide two-pagers is opvallend: vlak na aantreden van het kabinet hebben twee bewindspersonen dus een andere interpretatie van hoe de afspraken in het regeerakkoord omtrent de fraudeaanpak vorm moeten krijgen. Hetzelfde beleidsvoornemen leidt tot een andere beoogde uitwerking op het terrein van de sociale zekerheid dan op het terrein van toeslagen. Op de vraag hoe de andere bewindspersonen reageerden op zijn two-pager, antwoordt staatssecretaris Weekers (Financiën): "*Het waren niet echt warme reacties [...] wat men niet zag zitten, was om dat toeslagsysteem als zodanig ter discussie te stellen. Dus als het gaat om wat maatregelen in de marge, dan kon daar altijd over gesproken worden, maar er was geen warme reactie rondom een fundamentele discussie.*"[253]

Vlak na de bespreking van de two-pager van staatssecretaris Weekers (Financiën) sturen minister Kamp (SZW) en staatssecretaris De Krom (SZW) op 10 maart 2011 een brief aan de Tweede Kamer (ook bekend als de "Fraudebrief") met de titel *Aanpak van fraude in de sociale zekerheid en arbeidswetgeving.*[254] Deze brief is een verdere uitwerking van de fraudeaanpak zoals aangekondigd in het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte I. In de brief staat: *"Aanscherping van het sanctieregime is nodig om de maatschappelijke norm tegen misbruik tot uitdrukking te brengen en dit hardnekkige probleem aan te pakken."* In de brief worden de volgende uitgangspunten en maatregelen genoemd:
- Fraude mag niet lonen. Teveel ontvangen uitkering door burgers of genoten economisch voordeel door bedrijven wordt geheel teruggevorderd. Daarbovenop komt een geldboete.
- Afschrikkende werking en strafverzwaring. De hoogte van de straffen moet mensen en bedrijven bevestigen dat eerlijk het langst duurt en hen ervan weerhouden om in de verleiding tot overtreding te komen. Strafverzwaring bij herhaalde overtredingen is daarbij belangrijk. We willen afschrikking en verzwaring bij recidive als volgt tot stand brengen. Bij de eerste overtreding wordt naast de terugvordering een boete of maatregel opgelegd ter hoogte van tenminste het toegeëigende voordeel. Bij een tweede overtreding wordt aan burgers opnieuw een boete opgelegd naast de terugvordering en worden zij voor een periode van vijf jaar uitgesloten van de rechten of voorzieningen waarop de overtreding heeft plaatsgevonden.
- De periode waarbinnen een tweede of derde overtreding als recidive wordt gerekend, wordt geharmoniseerd op vijf jaar.
- Niet doorslaan. Straffen is geen doel op zich. Doel van onze maatregelen is degene die verwijtbaar handelt en regels overtreedt, tot het juiste gedrag te brengen.

De brief benadrukt het belang van de fraudebestrijding in de sociale zekerheid en volgt dezelfde lijn als de eerdere two-pager van minister Kamp (SZW). Tijdens de ministerraad vraagt staatssecretaris Weekers (Financiën) aandacht voor de proportionaliteit van sancties en wordt afgesproken dat hij een tekstsuggestie zal aanleveren op dit punt, maar dit landt

253 Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 29 september 2023.
254 Kamerstuk II 2010/11, 17050, nr. 403.

uiteindelijk niet in de brief.[255] Dit uitgangspunt wordt wel meegenomen in de brief van minister Kamp (SZW) en staatssecretaris Weekers (Financiën) van 13 mei 2011 over de aanpak van fraude met kinderopvangtoeslag (zie hoofdstuk 4.5.4) en bevat zowel maatregelen voor het fraudebestendiger maken van de kinderopvangtoeslag als maatregelen om fraude harder te bestraffen.[256] Ook de brieven laten zien dat hetzelfde beleidsvoornemen – zoals beschreven in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I – anders wordt uitgewerkt voor toeslagen en de sociale zekerheid.

In de fiscale agenda die het kabinet-Rutte I op 14 april 2011 presenteert wordt aandacht besteed aan misbruik van het belasting- en toeslagensysteem: "*Een groot punt van zorg is dat er steeds meer systematisch misbruik wordt gemaakt van de dienstverlening in het huidige belasting- en toeslagensysteem. Men kan zich zelfs afvragen of de dienstverlening niet te ver is doorgeslagen.*"[257] De fiscale agenda specificeert vervolgens dat het zwaartepunt zal liggen bij fraudebestrijding aan de voorkant. Zo schrijft het kabinet: "*Het kabinet vindt dat deze brutale fraude hard moet worden aangepakt. Het kan niet zo zijn dat mensen de Belastingdienst doelbewust gebruiken om bijvoorbeeld onrechtmatig een toeslag of voorlopige teruggaaf te claimen. Het kabinet wil dan ook maatregelen treffen om deze fraude te bestrijden. Daarbij moet vooral worden gedacht aan maatregelen aan de voorkant om te voorkomen dat de fraude zich überhaupt voordoet. Fraudegevoelige regelingen worden daarom aangepast.*" In de memorie van toelichting van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit wordt naar deze passage verwezen als een "*kentering*" in het beleid: "*Doordat de nadruk op dienstverlening naar de burger lag, bestond aanvankelijk minder aandacht voor fraudepreventie. Hierin kwam een kentering in 2010. In de Fiscale agenda van het vorige kabinet is – vanwege diverse geconstateerde fraudegevallen – fraudebestrijding benoemd als een van de drie pijlers van het fiscale kabinetsbeleid.*"[258]

De afspraken uit het coalitieakkoord, de plannen uit de fiscale agenda en het Handhavingsprogramma 2011-2014 en de maatregelen zoals beschreven in de brief aan de Tweede Kamer van maart 2011, landen uiteindelijk in de 'Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving', ook wel de fraudewet genoemd.

5.3.7 Ondanks Raad van State advies toch brede definitie fraude

De fraudewet introduceert een verplichte terugvordering van het volledige benadelingsbedrag en een verhoging van de boetes bij sociale zekerheidsfraude (zoals genoemd in paragraaf 4.5). Daarnaast wordt er standaard een zogeheten minimumboete opgelegd, die stijgt van €52 naar €150.

Opvallend aan de fraudewet is de gekozen definitie van fraude die – in tegenstelling tot de Wet BMTI – expliciet in de memorie van toelichting is opgenomen. De wet stelt het verwijtbaar schenden van de inlichtingenplicht gelijk aan het plegen van fraude. In de memorie van toelichting van de fraudewet is het begrip uitkeringsfraude als volgt gedefinieerd: *"In de sociale*

255 Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 29 september 2023.
256 Kamerstuk II 2010/11, 31322, nr. 123.
257 Kamerstuk II 2010/11, 32740, nr. 1.
258 Kamerstuk II 2013/14, 33754, nr. 3.

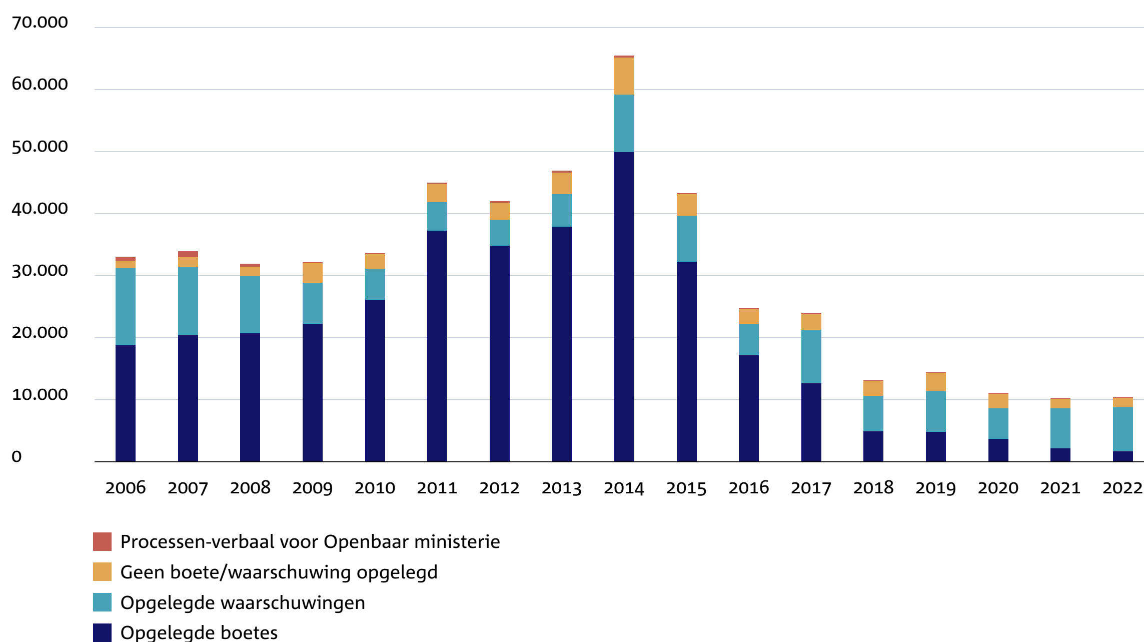
zekerheid is het begrip fraude direct verbonden met de voorwaarden voor het recht op uitkering en de daarmee samenhangende inlichtingenplicht. De cliënt dient het uitkeringsorgaan te informeren over veranderingen in zijn situatie waarvan hij redelijkerwijs kan begrijpen dat die van invloed kunnen zijn op recht, hoogte of duur van de uitkering. Er is sprake van uitkeringsfraude als een verwijtbare overtreding van deze verplichting resulteert in onverschuldigde betaling van de uitkering."[259] Het wetsvoorstel wordt op 28 oktober 2011 naar de Raad van State gestuurd ter advisering. Op 20 januari 2012 levert de Afdeling Advisering van de Raad van State zijn advies. Een van de kritiekpunten betreft de gekozen definitie van fraude. Zo schrijft de Raad van State: *"Het is de Afdeling opgevallen dat de toelichting stelselmatig gebruik maakt van het begrip 'fraude', als het gaat om de voorstellen die zien op de sociale zekerheid. Fraude betekent bedrog en veronderstelt opzet. Blijkens de tekst van de diverse voorgestelde bepalingen gaat het evenwel om het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichtingen op grond van de diverse wetten. Daarbij speelt de mate van verwijtbaarheid een rol bij de bepaling van de hoogte van de boete. De toelichting wekt door enkel en alleen het begrip fraude te gebruiken de indruk dat ieder gebrek in de nakoming van de inlichtingenplicht bedrog is. Dat is onjuist en schept ook een verkeerd beeld. De Afdeling adviseert daarom in de gehele toelichting het begrip fraude alleen dan te gebruiken als daarmee bedrog bedoeld is."*[260]

Het kabinet neemt dit advies niet over en schrijft in haar reactie: *"Fraude is geen juridisch maar een maatschappelijk begrip. Het advies van de Afdeling om in de gehele toelichting het begrip fraude alleen te gebruiken als daarmee bedrog is bedoeld, wordt niet overgenomen. In dit wetsvoorstel wordt een ruimer begrip fraude gehanteerd."*[261] Door de gekozen definitie kan met de invoering van de fraudewet het overtreden van de inlichtingenplicht leiden tot een terugvordering en hoge boete. De volledige terugvordering vindt altijd plaats, ongeacht of de inlichtingenplicht bewust is overtreden of niet. In het geval van het UWV en de SVB gold deze verplichting al, maar met de fraudewet kiest het kabinet ervoor om het terugvorderen bij gemeenten te veranderen van een kan- naar een moet-bepaling. Tijdens zijn openbaar verhoor stelt minister Kamp (SZW) dat uitkeringsgerechtigden zelf primair verantwoordelijk zijn voor het volgen van de regels: *"Dat is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de uitkeringsaanvrager zelf. Stel dat je iets vraagt van de overheid, een toeslag of een uitkering. Als het om een huurtoeslag gaat, vraagt de overheid wat je huur is, hoe hoog je huur is. Als het om een kinderopvangtoeslag gaat, vraagt de overheid: om hoeveel uren kinderopvang gaat het, ben je zelf dan aan het werk; heb je die opvang nodig? Als het gaat om een bijstandsuitkering, vraagt de overheid: heb je dan ook nog eigen inkomsten, behalve die uitkering? Er zijn dus allerlei dingen die de overheid vraagt en waar de overheid op af moet kunnen gaan. Het is belangrijk om u te realiseren dat als je iets vraagt van de overheid, daar ook aan vastgekoppeld zit dat je je dan informeert over je verplichtingen en dat je die verplichtingen ook nakomt."*[262]

Voor de hoogte van de boete stelt het kabinet dat de verwijtbaarheid een kernelement van dit fraudebegrip is. Minister Kamp (SZW) zei hierover: *"de bedoeling is juist om ervoor te zorgen dat mensen die iets doen wat niet verwijtbaar is, vervolgens niet lastiggevallen worden. Daarom*

259 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 3.
260 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 4.
261 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 4.
262 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 13 september 2023.

hebben we dat gedaan. We hebben in de eerste plaats gezegd: er moet getoetst worden of iets verwijtbaar is; we gaan zelf als wetgever aangeven welke criteria daarop van toepassing zijn en geven de uitvoerders de ruimte om nog eigen criteria te hanteren. Als iets dan niet verwijtbaar is, dan is er voor de betrokkene geen probleem. Is het wel verwijtbaar, dan is er wél een probleem.”[263] De criteria voor een beoordeling van verminderde verwijtbaarheid zijn echter zeer eng geformuleerd en bepaalde criteria – zoals het niet beheersen van de Nederlandse taal niet machtig of het niet in staat zijn om de eigen zaken te regelen – zijn per definitie uitgesloten van de verminderde verwijtbaarheid (zie hoofdstuk 4.5). Dit heeft tot gevolg dat ook mensen die niet opzettelijk de inlichtingenplicht overtreden, onder de fraudewet behandeld worden als fraudeur. Uit het UWV jaarverslag van 2022 blijkt dat het aantal boetes voor het schenden van de inlichtingenplicht na de invoering van de fraudewet tot aan uitspraak van de Centrale Raad van Beroep steeg: van 26.100 boetes in 2010 tot 50.000 boetes in 2014.[264]



Figuur 5.1 Cijfers UWV over afdoening overtredingen inlichtingenplicht

Bron: UWV Jaarverslag 2022

In de periode vanaf de invoering van de fraudewet tot en met maart 2014 legt het UWV bij 90% van alle overtredingen van de inlichtingenplicht een boete op. Ruim 40% hiervan betreft de minimumboete van €150. Van alle boetes boven de minimumboete blijkt het aantal met

263 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 13 september 2023.
264 UWV (2022). Afdoening overtredingen inlichtingenplicht. Geraadpleegd op 9 januari 2024. jaarverslag.uwv.nl/uwv-in-cijfers/handhaven/afdoening-overtredingen-inlichtingenplicht

verminderde verwijtbaarheid laag: in 64% van de gevallen wordt de 100%-boete voor volledige verwijtbaarheid opgelegd.[265]

Daarnaast staan in het rapport *Geen fraudeur, toch boete* van de Nationale ombudsman meerdere voorbeelden van uitkeringsgerechtigden die door een fout of onduidelijke regelgeving de inlichtingenplicht overtreden.[266] Zo ook mevrouw Jacobs:[267]

"Slapeloze nachten en een hoge bloeddruk heeft mijn vrouw ervan"

Mevrouw Jacobs is met steun van het UWV vanuit de WW gestart als zelfstandig pedicure. Zij heeft er veel plezier in, totdat er tot haar enorme schrik een fraude-inspecteur van het UWV op de stoep staat. Hij meldt dat ze een boete krijgt van €6.000. Mijnheer Jacobs: "Toen mijn vrouw haar gewerkte tijd wilde registreren, kon ze geen kwartieren en minuten invullen, alleen uren. Ze heeft toen het UWV gebeld. 'Kijk maar op onze website, daar staat hoe het werkt', kreeg ze te horen. Maar daar vond ze geen informatie die antwoord gaf op haar vraag. Na nog een foutmelding in het scherm, belt ze weer en krijgt ze de instructie: 'Tel alle uren bij elkaar op en deel die door het aantal dagen'. Dus dat doet ze, zo'n anderhalf jaar lang. "Dan pas meldt het UWV dat mijn vrouw de uren niet juist heeft geregistreerd en daarom de boete krijgt. Als gevolg van verkeerde informatie van het UWV! En als we vragen wat we er samen met het UWV aan gaan doen, krijgen we steeds te horen dat het onze verantwoordelijkheid is. Zij hebben het probleem gecreëerd en nu mogen wij bewijzen dat we onschuldig zijn, de omgekeerde wereld! De mensen van het UWV zijn gewoon niet op de hoogte van de praktijk. Pas op de recente hoorzitting konden we uitleggen hoe een pedicure werkt, dat je soms tien minuten of een kwartier bezig bent. De monden van de UWV-medewerkers vielen open. Ze zoeken nu uit of het klopt dat hun medewerkster ons de foutieve informatie heeft gegeven. We zouden binnen veertien dagen uitslag krijgen van de hoorzitting en nu zijn we alweer ruim een maand verder, we horen niets. Mijn vrouw wordt er moedeloos van en wil eigenlijk al haar energie steken in haar bedrijf. Maar wij laten het er niet bij zitten, we houden onze poot stijf."

265 Kamerstuk II 2014/15, 17050, nr. 495.
266 Nationale ombudsman (2014).
267 Nationale ombudsman (2014), p. 12. Dit is een gefingeerde naam.

Het UWV signaleert deze problematiek in zijn uitvoeringstoets op het boetebesluit. In de uitvoeringstoets van 18 januari 2012 staat: "*Wij beschouwen het als een risico dat burger door beperkte taalvaardigheid of door ontoerekeningsvatbaarheid onvoldoende in staat zijn hun verplichtingen na te komen, mede gezien de complexiteit van de sociale zekerheid.*"[268] Tijdens het verhoor zei minister Kamp (SZW) hierover: *"Ik denk niet dat als je iets complex vindt of als je niet taalvaardig bent, je je vervolgens niet aan de regels zou hoeven houden. Dan moet je je ook aan de regels houden. Dan moet je jezelf toch op de een of andere manier informeren, zodat je weet dat als je een AOW-uitkering hebt en samenwoont, je niet moet zeggen dat je alleen woont, zodat je weet dat als je een bijstandsuitkering hebt en inkomsten uit arbeid hebt, je moet opgeven dat je die inkomsten uit arbeid hebt en niet moet zeggen dat je die inkomsten niet hebt. Zo simpel ligt het."* Op de vraag of het boetebesluit voldoende rekening hield met de taalvaardigheid of ontoerekeningsvatbaarheid van burgers, antwoordt hij:

> *Burgers die iets vragen van de overheid, zijn er vervolgens verantwoordelijk voor dat ze de overheid in staat stellen om een juist besluit te nemen. Die overheid is in belangrijke mate mede afhankelijk van hun informatie. Zij moeten ervoor zorgen dat die informatie juist is. Dat is hun verantwoordelijkheid.*
>
> *Openbaar verhoor Henk Kamp, 13 september 2023*

Het onderzoek *Wat beweegt de fraudeur* van 2010 bevestigt het beeld dat het UWV schetst en stelt dat veelal geen sprake is van een concrete beslissing om fraude te plegen.[269] 'Fraude' komt vaker voort uit veronachtzaming *en "komt in veruit de meeste gevallen voort uit onwetendheid."* De Nationale ombudsman verwijst in zijn rapport *Geen fraudeur, toch boete*, naar het onderzoek *Uitkeringsfraude in perspectief*, waaruit blijkt dat er bij de onderzoeksgroep *bij "32% sprake was van doelbewuste fraude die uitsluitend gebaseerd is op winstbejag. Bij de overige 68% van de gevallen is sprake van andere of meerdere motieven, waaronder mensen die frauderen uit onkunde of onwetendheid."*[270] Ook blikt het UWV in 2014 zelf terug op de uitvoering van één jaar fraudewet en concludeert hierbij dat het "*in veel gevallen waarbij iemand niet voldoet aan zijn verplichtingen om een misvatting gaat die verband houdt met complexe regelgeving.*"[271]

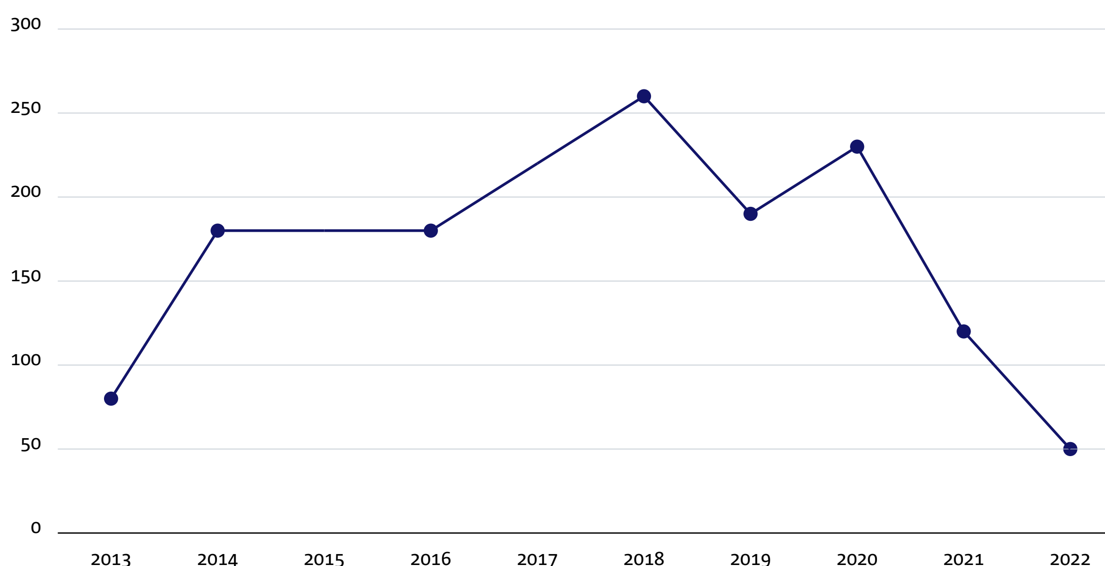
Bovendien blijkt uit de uitvoeringspraktijk dat verminderde verwijtbaarheid beperkt wordt toegepast. Met de invoering van de fraudewet leggen de gemeentes, in tegenstelling tot voorheen, boetes op, maar het toepassen van verminderde verwijtbaarheid bij de beoordeling hiervan blijft beperkt. Bij de boetes die gemeenten opleggen geldt de maximumboete van 100% van het benadelingsbedrag als uitgangspunt, ook als sprake is van slechts een klein foutje. Uit gegevens van het CBS blijkt dat na de invoering van de fraudewet het aantal boetevorderingen bij gemeenten verdubbelt van 5380 in 2013 naar 12.840 in 2014. Het totale

268 UWV. Brief van de voorzitter van de RvB de heer Bruins aan de minister van SZW Kamp inzake Uitvoeringstoets AMvB Aanscherping Fraude, 19 januari 2012.
269 Bijlage bij Kamerstuk II 2009/10, 17050, nr. 400.
270 Nationale ombudsman (2014).
271 Ministerie van SZW. Concept verslag bestuurlijk overleg 31 maart 2014.

boetebedrag stijgt ook, van 7,1 miljoen in 2013 naar 19,3 miljoen in 2014. Ondanks de stijging van het aantal terugvorderingen en boetevorderingen wordt in 2013 bij 79% van de boetes volledige verwijtbaarheid toegepast. Ook in 2014 wordt in slechts 800 gevallen verminderde verwijtbaarheid toegepast.[272] Boeteambtenaren geven aan dat zij niet veel ruimte zien om de boete te matigen in individuele gevallen en dat de boete niet altijd in verhouding staat tot de ernst van de overtreding, zo blijkt uit het rapport *De Boete Belicht* van de Inspectie SZW.[273] In 2015, dus na de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, stijgt het aantal gevallen waarbij gemeenten verminderde verwijtbaarheid toepassen flink naar 4.220.[274]

Het onderzoek van de Inspectie SZW laat daarnaast zien dat gemeenten verschillend optreden in de sanctionering van vergelijkbare overtredingen.[275] Zo zijn er grote verschillen tussen gemeenten als het gaat om het opleggen van boetes bij de schending van de inlichtingenplicht. Gemeenten handelen daarbij niet (altijd) volgens de werkwijze die de fraudewet voorschrijft.

Het aantal aangiften door gemeenten stijgt vanaf 2013. Maar met een gemiddelde van 169 aangiften in de periode 2013-2019 lijkt het aantal fraudezaken beperkt.



Figuur 5.2 Aantal aangifte bij justitie door gemeenten n.a.v. overtreding bijstandsuitkering
Bron: CBS.[276]

272 CBS (2023). Incassoratio vorderingen algemene bijstand. Geraadpleegd op 28 november 2023. cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/24/incassoratio-vorderingen-algemene-bijstand-2013-2022--definitief--
273 Kamerstuk II 2014/15, 17050, nr. 495.
274 CBS (2023). Incassoratio vorderingen algemene bijstand. Geraadpleegd op 28 november 2023. cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/24/incassoratio-vorderingen-algemene-bijstand-2013-2022--definitief--
275 Kamerstuk II 2014/15, 17050, nr. 495.
276 CBS (2023). Incassoratio vorderingen algemene bijstand. Geraadpleegd op 28 november 2023. cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/24/incassoratio-vorderingen-algemene-bijstand-2013-2022--definitief--

Onafhankelijk van het vraagstuk of deze onwetendheid de verantwoordelijkheid is van de burger zelf, vervaagt met de fraudewet het onderscheid tussen bewust frauderen en onbewust niet voldoen aan de inlichtingenplicht en is een stijging in het aantal opgelegde boetes binnen de sociale zekerheid zichtbaar. De komst van de fraudewet introduceerde een brede definitie van fraude in de sociale zekerheid waardoor 'fraude' niet beperkt is tot gevallen waar er sprake is van bedrog. Deze brede definitie heeft als gevolg dat ook bij het niet bewust overtreden van de inlichtingenplicht er altijd sprake is van een volledige terugvordering en daarbovenop de kans op een hoge boete.

5.3.8 Toeslagen handelt naar fraude bij fouten

Niet alleen in de sociale zekerheid, maar ook bij de uitvoering van toeslagen zijn fouten door toeslagontvangers aangemerkt als fraude. De commissie constateert dat de Dienst Toeslagen gaat handelen naar fraude bij fouten, zowel in de context van de alles-of-nietsbenadering, als bij de businesscase fraude die zich richt op *foute* aanvragen, in plaats van *fraude*gevallen.

Wanneer toeslagontvangers een (klein) deel van de (eigen bijdrage van de) kinderopvangkosten niet kunnen verantwoorden of wanneer er sprake is van onvolkomenheden in de overeenkomst (zoals het ontbreken van een handtekening of een vergissing in een geboortedatum), moeten zij alle kinderopvangtoeslag terugbetalen, soms over meerdere jaren. Hierdoor zijn toeslagontvangers behandeld alsof zij de gehele kinderopvangtoeslag onterecht hadden ontvangen, terwijl vaak slechts sprake was van een klein foutje.

Aan de hand van onduidelijke bepalingen in de Wet kinderopvang en de Awir moet de Dienst Toeslagen de wetten (en daarmee de gevolgen van overtredingen van deze wetten) interpreteren. In december 2009 schrijft de Dienst Toeslagen een memo waarin staat dat als ouders niet de volledige eigen bijdrage in de kosten van kinderopvang betalen, er in het geheel geen recht op toeslag bestaat. De Dienst Toeslagen legt de redenering voor aan de landsadvocaat, die op 18 december 2009 oordeelt dat telkens een individuele beoordeling zal moeten plaatsvinden, waarna eventueel de conclusie kan volgen dat in het geheel geen recht op toeslag bestaat. Desondanks acht de landsadvocaat het ook 'pleitbaar' als de Dienst Toeslagen in de praktijk in voorkomende gevallen de toeslag op nihil stelt, waarna ouders in de gelegenheid worden gesteld te bewijzen dat er wel degelijk kosten van kinderopvang op hen drukken. De Dienst Toeslagen besluit vervolgens de lijn van het zelf opgestelde memo te volgen en kiest ervoor om bij mensen die niet kunnen aantonen dat zij de volledige eigen bijdrage hebben betaald de kinderopvangtoeslag op nihil te stellen, waarna de gehele kinderopvangtoeslag wordt teruggevorderd: de alles-of-nietsbenadering (zie hoofdstuk 4.4.). Hier speelt ook artikel 26 van de Awir een rol: dit artikel is onduidelijk over het bedrag dat moet worden teruggevorderd (het totale benadelingsbedrag of niet) en wordt vervolgens dwingendrechtelijk uitgelegd (zie hoofdstuk 4.2.2). Deze nihil-stelling gebeurt dus ongeacht of sprake is van een foutje of bewuste fraude. Bovendien zet de Dienst Toeslagen bij ontbrekende gegevens niet alleen per direct de toeslag stop, maar geeft mensen ook niet altijd de gelegenheid gegevens aan te vullen of te corrigeren. De Dienst Toeslagen kiest daarmee bewust voor een hardvochtig terugvorderingsbeleid. Daarmee doet de Dienst Toeslagen geen recht aan artikel 18 van de Awir. Op grond van dit artikel is een belanghebbende verplicht om op verzoek van de Dienst Toeslagen alle relevante gegevens en inlichtingen te verschaffen. Dit impliceert echter wel dat de Dienst Toeslagen de belanghebbende ook in de gelegenheid stelt om dergelijke informatie te verschaffen, wat in meerdere gevallen niet is gebeurd (zie

hoofdstuk 6.3.1). Hierdoor hebben mensen wier toeslag is stopgezet als gevolg van een fout slechts beperkt de mogelijkheid om deze fout te kunnen herstellen.

De Dienst Toeslagen en de Belastingdienst werkt daarnaast met de kwalificatie 'opzet/grove schuld': mensen met deze kwalificatie komen niet in aanmerking voor een persoonlijke betalingsregeling bij de Belastingdienst. Hierdoor kunnen zij in grote financiële problemen komen, omdat zij blijven zitten met een voor hen onbetaalbare schuld. Wel kunnen zij gebruikmaken van een standaardbetalingsregeling, waarin zij de volledige toeslagschuld in 24 maanden moeten aflossen. Ook deze betalingsregeling zorgt in de praktijk voor grote problemen, omdat geregeld sprake is van zeer hoge terugvorderingsbedragen (en navenant hoge maandelijkse termijnen) die niet in overeenstemming zijn met het maandinkomen. Hoewel deze kwalificatie duidelijk doelt op mensen die opzettelijk of doelbewust de regels overtreden, maakt ook hier de Dienst Toeslagen niet altijd onderscheid tussen fouten of fraude.

Bij de beoordeling of er sprake is van opzet/grove schuld worden – uit efficiencyoverwegingen – grensbedragen gehanteerd. Bij overschrijding van zo'n grensbedrag volgt een individuele beoordeling op opzet/grove schuld. Deze grensbedragen wisselen door de jaren heen (soms €10.000 voor alle toeslagen, maar ook slechts €3.000 voor alleen de kinderopvangtoeslag), waardoor de kwalificatie opzet/grove schuld niet gelijk is toegepast. Bovendien blijkt uit onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR) dat voor een bepaalde periode de instructie is geweest om *iedereen* met een terugvordering boven de €3.000 bij de kinderopvangtoeslag *standaard*, dus zonder nader onderzoek, een 'opzet/grove schuld'-kwalificatie te geven.[277] Voor deze werkwijze is gekozen om achterstanden weg te werken. Weliswaar wordt deze werkwijze slechts twaalf dagen gehanteerd (van 10 tot en met 22 februari 2016), maar hierdoor krijgen wel maar liefst 920 mensen zonder individuele beoordeling het predicaat 'opzet/grove schuld', waardoor zij niet in aanmerking komen voor een betalingsregeling of schuldhulpverlening. Dit betekent daarnaast ook dat mensen die een volledige terugvordering kregen vanwege een foutje *ook* de kwalificatie opzet/grove schuld kregen en dus behandeld werden als fraudeur, omdat deze fouten door de automatische kwalificatie nooit beoordeeld zijn.

Niet alleen in de context van opzet/grove schuld en de alles-of-niets-lijn verdwijnt het onderscheid tussen het 'onbewust' fouten maken en 'bewust' frauderen, ook bij de uitvoering van de businesscase fraude gaat de dienst Toeslagen handelen naar fraude bij fouten. In reactie op wat in de media de Bulgarenfraude is gaan heten stuurt staatssecretaris Weekers (Financiën), op 10 mei 2013 een brief naar de Tweede Kamer waarin hij verschillende maatregelen aankondigt om fraude met toeslagen te bestrijden.[278] In de Kamerbrief staan negen maatregelen: 1) geen voorschot aan onbekende aanvragers; 2) geen voorschot bij verhoogd frauderisico; 3) recht op voorschot vervalt bij ontbreken adresgegevens; 4) geen voorschot bij een signaal 'frauderisico' van de gemeente; 5) Versterking inzet risicoprofielen door gemeenten; 6) Onderzoek en afspraken gemeenten, Belastingdienst en BZK naar risico's in de keten; 7) Beperking terugwerkende kracht; 8) Vooraf toetsen verzekeringsstatus zorgtoeslag; 9) Europese gegevens uitwisselen.

277 Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 915.
278 Kamerstuk II 2012/13, 17050, nr. 435.

Met de invoering van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (Waftf) op 1 januari 2014 treden deze maatregelen in werking. Met deze wet worden een aantal artikelen van de Awir en de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen (AWR) aangepast om ze fraudebestendiger te maken. Het zwaartepunt van de Waftf ligt bij het toeslagensysteem. Het doel van de wet is drievoudig, aldus het ministerie van Financiën: de onderliggende maatregelen stellen de Dienst Toeslagen in staat om fraude te voorkomen, beter te bestrijden en onterecht betaalde gelden terug te vorderen.[279] De wet beoogt fraude in het stelsel van toeslagen en in de fiscaliteit te bestrijden door maatregelen te nemen om het toezicht te intensiveren, het boete- en strafrecht te verruimen en de invordering te versterken. Onderdeel van de Waftf is de *Business case intensivering toezicht toeslagen*. Het ministerie van Financiën heeft berekend dat met deze maatregelen jaarlijks 25 miljoen euro bespaard kan worden, naast een jaarlijkse besparing van 8 miljoen euro door het ministerie van Binnenlandse Zaken. In de businesscase worden de volgende maatregelen uit de Waftf genoemd:

- niet uitbetalen aan een voor de Belastingdienst onbekende aanvrager;
- inzet risicoclassificatie voorafgaand aan betaalmoment;
- niet uitbetalen bij een onbekend of ontbrekend adresgegeven;
- niet uitbetalen bij signaal van de gemeente dat een adresgegeven in onderzoek is;
- toetsen status zorgverzekerdheid.

Met name de tweede maatregel, *"inzet risicoclassificatie voorafgaand aan betaalmoment"* is in deze context relevant, omdat dit model fouten niet kan onderscheiden van fraude.

De Dienst Toeslagen krijgt in 2013 het budget om vier extra teams in te richten, de zogeheten 'intensief subjectgericht toezicht' (IST)-teams. Deze teams behandelen met name toeslagaanvragen die door het risicoclassificatiemodel worden uitgeworpen (zie hoofdstuk 7.10). De businesscase wordt in de praktijk de businesscase *fraude* genoemd. De maatregel is in de brief van staatssecretaris Weekers (Financiën) van 10 mei 2013 omschreven als "*geen verlening voorschot bij verhoogd frauderisico*" en op die manier is de maatregel ook in de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit terecht gekomen.[280] De monitor voor de businesscase wordt de fraudemonitor genoemd.[281] Ook in andere interne documenten, zoals de 'procesbeschrijving risicoselectie' uit september 2013, wordt gesteld dat het risicoclassificatiemodel aanvragen met een verhoogd risico op fraude uitwerpt.[282] Hetzelfde geldt voor externe documenten, zoals een rapport van de Algemene Rekenkamer (ARK) uit 2015, waarin de ARK het model als goed voorbeeld voor de aanpak van fraude met toeslagen aanmerkt.[283] Het model is echter niet in staat om aanvragen met een hoog risico op fraude te onderscheiden van aanvragen met een hoog risico op fouten.[284]

279 Ministerie van Financiën. Presentatie Belastingplan 2014, 21 augustus 2013.
280 Kamerstuk II 2012/13, 17050, nr. 435, p. 4.
281 Ministerie van Financiën. Memo van Directie FEZ aan de minister van Financiën inzake achtergrond voor telefonisch overleg met minister Asscher van SZW over business case Toeslagen, 28 augustus 2013.
282 Dienst Toeslagen. Rapport Procesbeschrijving & Ontwerp risicoselectie, 11 september 2013.
283 Bijlage bij Kamerstuk II 2014/15, 34200-IX, nr. 2, p. 17.
284 Verslag openbaar verhoor van de heer Veringmeier, 2 oktober 2023 en van de heer Koemans, 2 oktober 2023.

Tijdens zijn openbaar verhoor stelt de directeur-generaal Belastingdienst, de heer Veld, dat de businesscase toezag op extra controles en dat het niet ging om een opbrengst op basis van vastgestelde fraude.[285] Ook mt-lid van de directie Toeslagen, mevrouw Van de Bospoort, verklaart dat de IST-teams vooral gericht waren op het toetsen van de rechtmatigheid van de aanvraag en niet op het ontdekken van fraudepatronen: "*De risicoselectie was in die zin een toevoeging, ook omdat we die helemaal aan de voorkant van het proces deden. Het idee was: als we met name de nieuwe aanvragen op deze manier kunnen toetsen, dan voorkomen we onrechtmatige aanvragen en voorkomen we ook later in het proces grote terugvorderingen. Uiteindelijk heeft dat in mijn beleving wel geleid tot een versmalling van de behandeling binnen IST en ging het eigenlijk veel meer over de aanvraag en de vraag of die rechtmatig was. Natuurlijk kon een behandelaar daar iets in zien. Dan werd dat, denk ik, wel verder gebracht, maar de hele gedachte die er was, ook over het ontdekken van fraudepatronen, wat oorspronkelijk echt wel onderdeel was van het plan, was eigenlijk niet echt aan de orde. Het werd eigenlijk veel meer een regulier behandelteam, waarbij die posten handmatig werden behandeld en werden getoetst op wet- en regelgeving.*" De IST-teams treffen niet tot nauwelijks frauduleuze aanvragen aan tussen de aanvragen die door het model worden geselecteerd, zo verklaart mevrouw Van de Bospoort. De heer Azarkan vraagt vervolgens: "*Ik hoor u zeggen dat er wel andere fraudeteams waren, maar dat men binnen de IST-teams helemaal niet bezig was met fraude zoals dat bij die andere fraudeteams was.*" Waarop mevrouw van de Bospoort antwoord: "*Nee, want als je als behandelaar in een uitvoeringsteam of in een IST-team iets zag wat zou kunnen wijzen op fraude – nogmaals, ik heb zelf niet in grote aantallen meegekregen dat dat gebeurde – dan kon je bij het fraudeteam een melding doen, van: goh, hier is misschien iets aan de hand, kijk daar eens naar. Vervolgens werd er gewoon zelfstandig binnen de fraudeteams gekeken of het een melding was waar men iets mee moest omdat het op fraude leek of omdat er iets aan de hand was. Dus dat was een apart proces.*"[286] Ondanks dat er nauwelijks fraudegevallen worden aangetroffen, blijft de businesscase fraude tot 2019 onder dezelfde naam bestaan. De Dienst Toeslagen haalt in het kader van de businesscase jaarlijks 25 miljoen euro op bij toeslaggerechtigden, onder meer door het voorschot van de kleine groep toeslagaanvragers die door het risicoclassificatiemodel wordt uitgeworpen op te schorten en hen aan een excessieve bewijslast te onderwerpen. Als deze aanvragers niet aan de bewijslast kunnen voldoen, komen zij vervolgens niet in aanmerking voor een kinderopvangtoeslag of huurtoeslag.

285 Verslag openbaar verhoor van de heer Veld, 3 oktober 2010.
286 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Van de Bospoort, 28 september 2023.

Box 5.1 Fraudeaanpak als een business case

Met ingang van 1 januari 2014 is de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit van kracht geworden. De hierin opgenomen maatregelen hebben als doel het zoveel mogelijk voorkomen van misbruik en fraude in een zo vroeg mogelijk stadium. Deze maatregelen ondersteunen tegelijkertijd ook de reguliere werkwijze van de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst doordat in een vroeg stadium het onderscheid gemaakt kan worden op welk moment het toezicht moet plaatsvinden, namelijk voorafgaand aan het toekennen van het voorschot of nadat het voorschot is toegekend.

In de business case (BC) Intensivering Toezicht Toeslagen worden de volgende maatregelen uit deze wet genoemd: (1) niet uitbetalen aan een voor de Belastingdienst onbekende aanvrager; (2) inzet risicoclassificatie voorafgaand aan betaalmoment; (3) niet uitbetalen bij een onbekend of ontbrekend adresgegeven; (4) niet uitbetalen bij signaal van de gemeente dat een adresgegeven in onderzoek is; (5) toetsen status zorgverzekerdheid.

De Wet Aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit omvat ook een aantal maatregelen die het reguliere toezicht van Dienst Toeslagen aanvullen en versterken. Daarbij stelt de Dienst Toeslagen bij een hoog risico van de aanvraag een (nieuw) voorschot en betaling uit totdat met zekerheid kan worden vastgesteld dat de toekenning rechtmatig is. Deze maatregel, maar ook inzet van het risicoclassificatiemodel voorafgaand aan het betaalmoment en de hot-hor selectie hadden tot doel het voorkomen van terugvordertrajecten.

Hoewel de businesscase zich dus richt op foute aanvragen en niet op fraudegevallen, heet de businesscase de businesscase ‘fraude’. Daarnaast komt de businesscase voort in reactie op wat in de media de Bulgarenfraude is gaan heten en is het onderdeel van een serie maatregelen die fraude zouden moeten bestrijden. Dit kan ten onrechte de indruk gewekt hebben dat er jaarlijks door fraudebestrijding 25 miljoen euro wordt bespaard, en er dus kennelijk tenminste voor dat bedrag wordt gefraudeerd met toeslagen. Mevrouw van de Bospoort, kreeg tijdens haar verhoor de vraag wat de aanleiding was voor het instellen van de Intensief Subjectgerichte toezichtteams. Ook zij trekt in twijfel of de teams daadwerkelijk fraude opspoorden. Op de vraag wat de aanleiding was voor deze teams antwoordt zij: “*Dat vloeide voort uit de businesscase fraude en die vloeide weer voort uit de nieuwe wetgeving die was opgemaakt waar fraudemaatregelen in opgenomen waren. Ik zeg het met enige aarzeling, want het waren ook vooral maatregelen om te voorkomen dat er onrechtmatig werd toegekend, bijvoorbeeld aan onbekende aanvragers, even als voorbeeld*.”[287] Daar komt bij dat de Dienst Toeslagen de gegevens van aanvragers die door het model worden uitgeworpen, ook voor

287 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Van de Bospoort, 28 september 2023.

andere doeleinden gebruikt. Dit wijst erop dat ook binnen de dienst de aanvragers die door het model worden uitgeworpen als verdacht zijn aangemerkt. Zo voegt de dienst de risicoscore toe aan beoordelingen van het zogenaamde 'screeningsteam' van Toeslagen. "*Dit team beoordeelde signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik en was betrokken bij het instellen van toeslaggerelateerd CAF-onderzoek [...] De risicoscore van het model werd door Toeslagen ook gebruikt voor de selectie van adressen in het kader van projecten van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams en voor eigen onderzoek naar aanleiding van een door het Financieel Expertise Centrum aangedragen zaken ten aanzien van de aanpak van terrorismefinanciering.*" Ook heeft de Dienst Toeslagen de risicoscores intern gedeeld op basis van incidentele verzoeken, bijvoorbeeld bij het verrijken van signalen van mogelijk georganiseerde fraude.[288] Deloitte heeft in januari 2016 gewaarschuwd voor een breder gebruik van de risicoscores in de organisatie, waaronder in ad-hoc toezichtacties.[289]

5.4 Zwaardere sancties bij overtredingen ondanks kritisch Raad van State advies

Het kabinet-Rutte I kiest voor een zwaarder sanctieregime in de sociale zekerheid en bij toeslagen. Met de introductie van de fraudewet (2013) worden de boetes bij overtreding van de inlichtingenplicht verhoogd naar 100% van het benadelingsbedrag. Dit is een grote verandering ten opzichte van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering (Wet BMTI) uit 1996, waar de bestuurlijke boete is gesteld op in beginsel 10% van het benadelingsbedrag met een maximum van €2.269 (=5.000 gulden). De stijging in 2013 van 10% naar 100% van de op leedtoevoeging gerichte bestuurlijke boetes kan grote financiële gevolgen hebben voor mensen. De verhoging van boetes vindt plaats ondanks de kritiek van zowel de Afdeling Advisering van de Raad van State als de ambtenaren van de afdeling handhaving van het ministerie van SZW op de noodzaak van de verzwaring van sancties. Bovendien legitimeert de onderbouwing die in de memorie van toelichting van de fraudewet wordt gegeven, de afschrikwekkende werking die van hoge sancties uit zou gaan, niet de middelen.

Uitkeringsontvangers moeten vanaf 1 januari 2013 altijd de ten onrechte verkregen uitkering terugbetalen en krijgen daarnaast datzelfde bedrag aan boete bij een verwijtbare overtreding. Voor kinderopvangtoeslag gaan dezelfde uitgangspunten en aanpak gelden, met als verschil dat er bij kinderopvangtoeslag een *maximumboete* van 100% komt in plaats van een 100% boete als *uitgangspunt* in de sociale zekerheid.

5.4.1 Kabinet verhoogt boetes ondanks kritiek Raad van State over noodzaak

Met de invoering van de fraudewet in 2013 stijgen de boetes bij overtreding van de inlichtingen-plicht van 10% naar 100% van het benadelingsbedrag. Het kabinet-Rutte I verwacht overwegend positieve maatschappelijke effecten van de harde aanpak van fraude. Strengere sancties en handhaving in combinatie met een goede voorlichting zullen een sterke preventieve werking hebben, waardoor minder mensen zullen frauderen en minder mensen een bijstandsuitkering zullen ontvangen. Volgens de regering zal bij een heldere communicatie een zwaardere boete

288 Kamerstuk II 2022/23, 31066, nr. 1234, pp. 2-3.
289 Verslag openbaar verhoor van de heer Koemans, 2 oktober 2023.

“niet meer iets zijn dat degenen die dan nog fraudeert overkomt, maar een situatie waarin betrokkene in de eerste plaats door eigen handelen terecht is gekomen.”[290]

In de memorie van toelichting van de fraudewet benadrukt de regering de noodzaak van het aanpakken van fraude om het draagvlak voor de sociale zekerheid te behouden: *“Werkende burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat alleen die mensen die er recht op hebben een uitkering of kinderopvangtoeslag ontvangen. Ondernemers moeten er op kunnen vertrouwen dat de overheid oneerlijke concurrentie hard aanpakt […] Maar versteviging van het handhavingsbeleid is niet compleet zonder het sanctieregime aan te scherpen. Gezien de omvang en de hardnekkigheid van de problematiek voldoet het bestaande stelsel van punitieve sancties niet meer.”*[291]

In het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de fraudewet van 20 januari 2012 is de Raad van State niet alleen kritisch over de gekozen definitie van fraude (zie paragraaf 5.3.7), maar ook over de noodzaak en effectiviteit van zwaardere sancties. Zo stelt de Raad van State dat de noodzaak van een strengere fraudeaanpak onvoldoende is onderbouwd en dat niet is gebleken dat de huidige wijze van handhaving niet voldoet. In het advies staat: *“Het is verder geenszins uitgesloten dat de uiteindelijke omvang van de fraude mede een gevolg is van een niet optimale handhaving. Op de huidige wijze van handhaving en de mogelijkheden tot intensivering daarvan, gaat de toelichting niet anders in dan door in het algemeen op te merken dat het kabinet investeert in betere informatie-uitwisseling en goede voorlichting aan het publiek. Verzwaring van het sanctieregime is naar het oordeel van de Afdeling echter pas aan de orde als gebleken is dat bestaande middelen tot handhaving binnen het huidige stelsel niet voldoen […] De Afdeling is van oordeel dat de argumentatie om tot een forse verzwaring van het sanctieregime te komen, beperkt is en niet overtuigt. Nodig is een sluitend betoog over het verband tussen de omvang van de “fraude” en de voorgestelde verzwaring van het sanctieregime. De Afdeling adviseert daartoe. Voorts zal eerst moeten blijken dat met de bestaande middelen tot handhaving niet kan worden volstaan voordat naar een verzwaring van het sanctieregime wordt gegaan.”*[292]

In de memorie van toelichting van de fraudewet wordt verwezen naar cijfers van de *Integrale Rapportage Handhaving 2010*, maar in het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State zeggen “*deze cijfers […] niets over een eventuele toename van de ‘fraude’, naar omvang en zwaarte*”, waardoor “*zij naar het oordeel van de Afdeling niet de stelling dragen dat de omvang van de fraude zodanig is toegenomen dat daarom een forse verzwaring van het sanctieregime nodig is.*” In het nader rapport naar aanleiding van het Raad van State-advies stelt minister Kamp (SZW) dat het huidige sanctiestelsel onvoldoende ontmoedigende werking heeft voor een groep doelbewuste en calculerende fraudeurs. Ook staat er: “*Voor de sociale zekerheid is de stelling dat een kleine maar groeiende groep fraudeurs zich schuldig maakt aan benadeling met steeds grotere bedragen met inmiddels beschikbare nieuwe cijfers beter onderbouwd.*”[293]
Er wordt geen toelichting gegeven op de noodzaak om ook voor de kinderopvangtoeslag de

290 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 3, p. 21.
291 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 3.
292 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 4.
293 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 4.

sancties aan te scherpen. De cijfers waar in het nader rapport naar wordt verwezen staan in bijlage 4 van de memorie van toelichting van de fraudewet:[294]

Tabel 5.2 Bijlage 4 MvT fraudewet Verwijtbare bijstandsvorderingen van €25.000 en meer per debiteur

Jaar	A. Totaal debiteuren	B. Aantal debiteuren ad > €5.000	Aandeel (B/A)	Totaal openstaand bedrag (mln. €)	Aandeel B in totaalbedrag
2008	70.750	4.980	7%	522,7	46,5%
2009	65.070	4.970	7,5%	505,9	47,8%
2010	62.970	4.840	7,7%	497,1	49,3%

Bron: CBS Bijstandsdebiteurenstatistiek.
In 2010 waren er 4840 debiteuren met verwijtbare vorderingen van €25.000 of meer. Terwijl het totaal aantal bijstandsdebiteuren al jaren een constante daling vertoont en het openstaand bedrag sinds 2008 geleidelijk afneemt, is het aandeel van deze relatief kleine groep tussen 2008 en 2010 toegenomen van 7 tot 7,7 procent. In 2010 kwam 49,3% van het totaal openstaand vorderingenbedrag voor rekening van deze groep.

Zoals ook staat beschreven in het nader rapport, laten deze cijfers zien dat in 2010 7,7% van de debiteuren verantwoordelijk is voor de helft van de openstaande bedragen aan verwijtbare bijstandsvorderingen. Ook laat de tabel zien dat dit een stijging is ten opzichte van 2008, toen het 7% van alle verwijtbare bijstandsvorderingen betrof. De cijfers laten echter ook zien dat dit een *relatieve* stijging betreft: absoluut daalt zowel het aantal debiteuren (van 70.750 in 2008 naar 62.970 in 2010) als het aantal debiteuren met uitstaande boetes groter dan €25.000 (van 4.980 in 2008 naar 4.840 in 2010).

5.4.2 Kabinet verhoogt boetes ondanks kritiek Raad van State over effectiviteit

De Raad van State is ook kritisch over de vermeende effectiviteit van het wetsvoorstel. De raad adviseert de stelling dat zwaarder straffen preventief werkt op de nakoming van de inlichtingenplicht beter te onderbouwen. In het advies staat: *"Een van de uitgangspunten van het voorstel is dat zwaarder straffen preventief werkt op de nakoming van de inlichtingenplicht. De in het voorstel gelegde rechtstreekse relatie tussen beide is evenwel mager gemotiveerd. De Afdeling adviseert daarom de bedoelde stelling toereikend te motiveren."*[295]

Tijdens haar verhoor verklaart mevrouw Schiet, projectleider implementatie fraudeaanpak van het ministerie van SZW, dat er geen (wetenschappelijke) onderbouwing was voor de gedachte dat het verhogen van de boetes leidt tot minder fraude. Op de vraag of er een onderbouwing was voor de effectiviteit van deze maatregel antwoordt zij: *"U bedoelt voor de verhoging van de boetes, neem ik aan? Ja. Nou, als u mij vraagt "was er een doorwrocht wetenschappelijk rapport waaruit bleek dat het verhogen van de boetes leidt tot minder fraude?", dan is het antwoord:*

294 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 3.
295 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 4.

nee, niet voor zover mij bekend. Er staat ook in de wetstoelichting dat er wel wat onderzoeken waren waaruit bleek dat … Maar er was niet heel veel onderzoek vanuit de sociale zekerheid; laat ik het daarop houden. Vooral de normstelling is, denk ik, de belangrijkste drijfveer geweest […] met de normstelling bedoel ik dat fraude niet mag lonen. Dat was politiek en maatschappelijk breed gedragen. Ik weet uit mijn hoofd dat twee derde van de Nederlanders ook vond dat fraude met uitkeringen strenger gestraft moest worden en dat ook een groot deel dacht dat strengere of hogere boetes daarbij zouden helpen. Maar er lag niet een wetenschappelijk onderzoek aan ten grondslag."[296]

In het nader rapport naar aanleiding van het Raad van State-advies benadrukt het kabinet dat sancties bij uitkeringsfraude een positief effect zullen hebben op het naleven van de inlichtingenplicht, omdat sancties bij het niet nakomen van re-integratieverplichtingen een positief effect hebben op de uitstroom naar werk. In het nader rapport staat: *"De redenering dat strafverhoging bij het overtreden van de inlichtingenplicht afschrikkend werkt wordt in de memorie van toelichting ontleend aan het gegeven dat sancties bij onvoldoende meewerken aan re-integratie een positief effect blijken te hebben op de uitstroom naar werk. Daardoor verwacht het kabinet van sancties wegens uitkeringsfraude (waar minder onderzoek naar is gedaan) ook een positief effect. Het kabinet is van mening dat hier sprake is van een goed onderbouwde verwachting."*[297] Zoals in paragraaf 5.2 uiteengezet is de inlichtingenplicht een veelomvattende en behoorlijk onbepaalde verplichting, met open begrippen als 'onverwijld' en 'redelijkerwijs duidelijk moet zijn'. De re-integratieplicht is een andersoortige verplichting die niet zo veelomvattend en onbepaald is als de inlichtingenplicht. De vergelijking met de re-integratieplicht is daarom niet een-op-een te maken.

Ook tijdens zijn openbaar verhoor benadrukt minister Kamp (SZW) dat het belangrijk is om te sanctioneren als mensen onjuiste of geen informatie aanleveren: *"Het verstrekken van die uitkering gebeurt met belastinggeld, premiegeld, dat jou is toevertrouwd. Je moet dan wel op de informatie kunnen afgaan. Je moet er ook voor zorgen dat mensen weten dat er een sanctie volgt als ze niet de juiste informatie geven of geen informatie geven terwijl dat wel moet gebeuren. Als mensen iets niet mogen doen, iets niet verkeerd mogen doen, maar er geen reële sanctie volgt, dan is het heel logisch dat er geen preventie werking van uitgaat."*[298] Ook mensen die per ongeluk de inlichtingenplicht overtreden kunnen na de invoering van de fraudewet behandeld worden als fraudeur (zoals beschreven in paragraaf 5.3). Als het overtreden van de inlichtingenplicht het gevolg is van onbewust handelen – en dus per ongeluk plaatsvindt – ligt het niet voor de hand dat strengere sancties in de vorm van hogere boetes inderdaad een preventieve werking hebben. De persoon in kwestie is zich immers niet bewust van de overtreding en dus ook niet van het bijkomende financiële risico.

Niet alleen de Raad van State, maar ook VNG en Divosa hebben kritiek op de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen. Ook wijzen zij op negatieve maatschappelijke effecten van hoge boetes. VNG en Divosa schrijven in hun advies aan het ministerie van SZW op 5 oktober 2011 dat boetes en uitsluiting uit de bijstand zullen leiden tot *"het niet kunnen*

296 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Schiet, 12 september 2023.
297 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 4.
298 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 13 september 2023.

betalen van ziektekostenverzekeringen, problemen met doorbetalen van huur en vaste lasten en daarmee samenhangend tot lokale commotie." Ook waarschuwen zij voor uitzichtloosheid voor burgers. Daarnaast staat er in de brief dat de voorstellen zouden leiden tot een toename van uitvoeringskosten en lasten, terwijl het een *"beperkte bijdrage zal leveren aan de mate van naleving van de burger."*[299] Bovendien zijn VNG en Divosa niet overtuigd van de *financiële* effectiviteit van het wetsvoorstel. Het ministerie van SZW verwacht dat de fraudewet meer geld oplevert dan het kost, maar VNG en Divosa stellen *"dat dit geenszins het geval is."* Zij verwachten dat de kosten voor de uitvoeringslasten en schuldhulpverlening door financiële problemen van burgers hoog uit zullen vallen. In het advies staat: *"Het ministerie SZW schat in dat het wetsvoorstel meer opbrengt dan het kost. De gemeenten zijn van mening dat de praktijk zal uitwijzen dat dit geenszins het geval is. De verwachting is dat de kosten door de grotere uitvoeringslasten en de maatschappelijke effecten een veelvoud van dit bedrag zullen zijn."*[300]

Ondanks de kritiek van de Raad van State, VNG en Divosa op de effectiviteit van zwaardere sancties kiest het kabinet voor een verzwaring het sanctieregime in de sociale zekerheid en bij toeslagen (zie volgende paragraaf). Uit het verslag van een bestuurlijk overleg tussen het UWV en SZW blijkt dat het UWV stelde dat de wet onredelijk uitpakte, vooral in gevallen waar het boetebedrag hoger lag dan het schadebedrag.[301] Volgens de voorzitter van de raad van bestuur van het UWV, de heer Bruins, voelden deze hoge boetes onrechtvaardig:

> *De evenredigheid van de boete: kijk, als je hogere boetebedragen gaat innen, komen ze los te staan van het benadelingsbedrag. Als het nadeel voor het UWV enkele tientallen euro's is en als de boete veel hoger is dan die enkele tientallen euro's, dan voelt dat natuurlijk bepaald onrechtvaardig.*
>
> *Openbaar verhoor Bruno Bruins, 15 september 2023*

5.4.3 Beleidsinzet die leidt tot fraudewet past ook de wetgeving van toeslagen aan

In paragraaf 5.3.6 werd verwezen naar de brief aan de Kamer van minister Kamp (SZW) en staatssecretaris De Krom (SZW) van 10 maart 2011.[302] Deze brief kondigt maatregelen aan die gelden voor de sociale zekerheid, maar ook voor de kinderopvangtoeslag. De minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vinden het noodzakelijk om het sanctiebeleid aan te scherpen om de budgettaire beheersbaarheid te verbeteren en het draagvlak in de samenleving voor de regeling te behouden. Aan de kant van de sociale zekerheid landt dit beleidsvoornemen in de fraudewet. Aan de kant van de kinderopvangtoeslag, staat in de brief het volgende: "*We gebruiken voor de aanpak van fraude met de kinderopvangtoeslag dezelfde uitgangspunten en dezelfde aanpak [als in de sociale zekerheid]. In principe is de boete op verwijtbare fraude 100% van het fraudebedrag.*" Dit is terug te vinden in de memorie van toelichting van de fraudewet, waarin staat: *"Het verhogen van de*

299 Bijlage bij Kamerstuk II 2011/13, 33207, nr. 3.
300 Bijlage bij Kamerstuk II 2011/13, 33207, nr. 3.
301 Ministerie van SZW. Concept verslag bestuurlijk overleg 31 maart 2014.
302 Kamerstuk II 2011/12, 17050, nr. 403.

bestuurlijke boeten bij fraude met uitkeringen en kinderopvangtoeslag is het tweede onderdeel van de voorgestelde aanpak van fraude. De regering stelt een verhoging voor naar in beginsel 100 procent van het benadelingsbedrag."[303] Deze aanpassing voor de kinderopvangtoeslag zou in de Awir en het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst/Toeslagen geregeld moeten worden. Uiteindelijk wordt dit principe daar niet opgenomen, maar staat er juist een maximumboete van 100% in plaats van een 100% boete als uitgangspunt zoals bij de sociale zekerheid.

Uit interne documenten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt daarnaast dat de Awir onderscheid maakt tussen informatieverzuim en informatieverzuim door opzet/grove schuld. Het advies aan de minister is om dit sanctiebeleid voor te zetten, waardoor een maximum boete van 100% alleen mogelijk is als er sprake is van opzet/grove schuld. Voor de aanpassing is die boete maximaal 25% van het benadelingsbedrag met een maximum van €5.000.[304] Deze plannen worden vervolgens uitgewerkt in het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst/Toeslagen, dat op 1 januari 2013 in werking treedt.[305] Hierin staat dat er een waarschuwing kan worden gegeven en dat bij een eenvoudige overtreding een boete van 7% van het wettelijk maximum wordt opgelegd. Bij opzet kan een boete worden opgelegd van 50% van het fraudebedrag en bij recidive kan het oplopen tot 150% van het fraudebedrag.

De beleidsinzet zoals uiteengezet in de kamerbrief leidt dus tot twee verschillende beleidslijnen voor uitkeringen en kinderopvangtoeslag: de eerste hanteert *in principe* een boete van 100%, de tweede hanteert *maximaal* een boete van 100%. Daarnaast bevat het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst/Toeslagen de mogelijkheid tot een waarschuwing. Die mogelijkheid is er bij het Boetebesluit voor de socialezekerheidswetten niet. Volgens staatssecretaris Weekers (Financiën) zijn deze plannen voor het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst/Toeslagen zo uitgewerkt om aan te sluiten op de boetes in de fiscaliteit en de Algemene wet inzake rijksbelastingen.[306] Over de verschillende beleidslijnen voor toeslagen en de sociale zekerheid zei Weekers tijdens zijn verhoor: "*Maar dit is eigenlijk ook weer zo'n typisch voorbeeld waaruit blijkt dat het niet verstandig is om bepaalde uitkeringen door Belastingdienst/Toeslagen te laten uitvoeren met een staatssecretaris van Sociale Zaken die eerstverantwoordelijk is voor de Awir, terwijl de regeling zelf en het reguliere misbruik en oneigenlijk gebruik eigenlijk bij het beleidsdepartement liggen. Dus het zou verstandiger zijn om alles wat met uitkeren te maken heeft, eigenlijk de sociale ondersteuning voor de mensen die dat nodig hebben, bij Sociale Zaken te doen.*"[307]

Op 13 mei 2011 sturen minister Kamp (SZW) Kamp en staatssecretaris Weekers (Financiën) een gezamenlijke brief met extra maatregelen om fraude bij kinderopvangtoeslag te bestrijden. Deze brief volgt twee maanden na de brief van de minister en staatssecretaris van SZW, waarin ook maatregelen voor fraude met kinderopvangtoeslag worden geïntroduceerd. In de brief staat: *"Naar aanleiding van een fraudezaak een aantal maanden geleden heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangekondigd maatregelen te zullen nemen om fraude met*

303 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 3.
304 Ministerie van SZW. Nota van Directie Naleving Schiet aan minister en staatssecretaris inzake Concept wetsvoorstel implementatie fraudeaanpak, 4 augustus 2011, p. 9.
305 Stcrt. 2012, 25939.
306 Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 29 september 2023.
307 Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 29 september 2023.

de kinderopvangtoeslag te bestrijden. In de brief van de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de aanpak van fraude van 10 maart en in de Fiscale agenda van de staatssecretaris van Financiën zijn al maatregelen aangekondigd waarmee fraude op het terrein van de kinderopvangtoeslag wordt beperkt. Hierna worden aanvullende maatregelen beschreven."[308]

Aanvullende maatregelen betreffen onder andere: geen verlening voorschot bij een verhoogd frauderisico (op basis van risicoprofielen van de Belastingdienst/Toeslagen); geen aanvraag met terugwerkende kracht; aanscherping van controles; hogere boetes en een boete bij het niet muteren van uren. Minister Kamp (SZW) achtte deze maatregelen noodzakelijk, omdat de kinderopvangtoeslag een kwetsbare regeling was: *"Ja. Het gaat het er in de eerste plaats om dat die kinderopvangtoeslag een kwetsbare regeling was. Toeslagen op zichzelf waren al kwetsbaar, maar de kinderopvangtoeslag was dat in bijzondere mate. Dan gaat het om zowel de uitvoering van die regeling als om de handhaving daarvan. Dat komt, zoals ik bij eerdere vragen al heb gezegd, doordat je als overheid afhankelijk bent van informatie die je krijgt en dat was in sterke mate het geval bij de kinderopvangtoeslag. Daar ging het om informatie over inkomen, over het aantal uren kinderopvang dat er geweest was en dat er zou komen, over kosten van de opvang. Dat zijn allemaal dingen waarbij je als overheid helemaal afhankelijk bent van de juistheid van die informatie om het goede te kunnen doen. En het goede hield dan met name voor mensen met lage inkomens en meerdere kinderen in dat er heel grote bedragen als voorschot werden gegeven, werden verstrekt. Het probleem bij de kinderopvangtoeslag was dat bij de aanvraag van de mensen helemaal geen controlemogelijkheden waren. Ze konden op dat moment dus niets controleren, maar ook achteraf was het voor een deel van de informatie niet mogelijk om die te controleren. Dat was dus een grote kwetsbaarheid. Een andere grote kwetsbaarheid was dat er in de gastouderopvang helemaal niets mogelijk was aan controle, zowel bij de aanvraag als later bij de definitieve betaling. Controlemogelijkheden waren niet aanwezig. Er konden grote bedragen worden gevraagd, heel hoge bedragen, aan toeslagen met terugwerkende kracht. Dat maakt het ook kwetsbaar, want behalve dat je een bedrag kreeg voor het komende jaar, het lopende jaar, kon je ook nog eens een heel bedrag voor het afgelopen jaar gaan vragen, dat niet gecontroleerd kon worden."*[309]

Uit interne documenten van de Belastingdienst blijkt dat de uitvoerder zich bewust is dat de maatregelen ook *"goedwillende burgers"* zal treffen: burgers moeten langer wachten op hun toeslag en moeten vaker aantonen dat zij ook daadwerkelijk recht hebben op de gevraagde toeslag.[310]

308 Kamerstuk II 2010/11, 31322, nr. 123.
309 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 13 september 2023.
310 Ministerie van Financiën. Memo van DG Belastingdienst aan bewindsliedenoverleg VWS, BZK, W&R, SZW en FIN, kopie naar V&J inzake beleidsopties aanpassing toeslagensystematiek, 24 april 2013.

5.5 Verplichte terugvordering brengt mensen die een beroep doen op uitkeringen en toeslagen in de problemen

5.5.1 Voorschotten leiden tot hoge terugvorderingen kinderopvangtoeslag

Verkeerde schattingen van het inkomen leiden tot terugvordering van te veel betaalde voorschotten en vervolgens tot de invordering van de verschuldigde bedragen. De Algemene Rekenkamer (ARK) waarschuwt in 2019 in het rapport *Toeslagen terugbetalen* voor de schuldenproblematiek van gezinnen als gevolg van de terugvordering van toeslagen.[311] De Adviescommissie uitvoering toeslagen schrijft dat de schrijnende werking vooral het gevolg was van het feit dat de ontvangen toeslag op het moment van terugvordering reeds aan kinderopvang was besteed. Naarmate de teruggevorderde bedragen hoger waren, hetgeen teken is van een lage betalingscapaciteit, liepen de schulden sneller op en verspreiden zij zich via het mechanisme van verrekening ook naar andere delen van het maatschappelijk leven van betrokkenen.

Over de omvang van de terugvorderingsbedragen schrijft de Adviescommissie uitvoering toeslagen: *“Sinds het begin van de regeling is €4,2 mld. aan KOT teruggevorderd waarvan op dit moment nog €443 mln. openstaat bij 130.000 burgers. Die bedragen zijn uitdrukking van de aard en omvang van de problematiek van de werking van de KOT-regelgeving, zeker wanneer men die €443 mln. aan openstaande schulden in een context plaatst. Bijna 70 procent oftewel €310 mln. daarvan wordt gevormd door schulden van meer dan €10.000, die uitstaan bij ca. 12.000 burgers. Daarvan bestaat 40 procent, oftewel €80 mln. uit schulden van meer dan €25.000 bij ca. 4.500 burgers.”*[312]

5.5.2 Toename terugvorderingen sociale zekerheid na invoering fraudewet

Zoals eerder benoemd, leidt de invoering van de fraudewet er toe dat er binnen de sociale zekerheid *altijd* een volledige terugvordering plaats vindt. Dit gold al voor het UWV en de SVB, maar is nieuw voor gemeenten. De verminderde verwijtbaarheid, waar het niet in staat zijn om de eigen zaken te regelen geen onderdeel van is, is daarmee alleen van toepassing op de boete: de terugvordering betreft onder de fraudewet *altijd* het volledige benadelingsbedrag. Ook bij het onbewust overtreden van de inlichtingenplicht. Minister Kamp (SZW) zei hierover tijdens het algemeen overleg Handhaving van 30 maart 2011: *“Als je ten onrechte geld krijgt, moet je het altijd teruggeven, altijd. Dan wordt ook helemaal niet gekeken naar bewust of onbewust, verwijtbaar of niet. Je hebt iets gekregen waar je geen recht op hebt en dat betaal je dus 100% terug. Dat is de lijn.”*[313] Deze lijn wordt ook gecommuniceerd naar de uitvoeringsorganisatie UWV. Het UWV werkt in 2011 aan enkele aanpassingen van de beleidsregels naar aanleiding van herbeoordelingen van terugvorderingen van zzp'ers. Het UWV stelt voor om af te zien van (een deel van) de terugvordering als het van mening is dat het de klant niet redelijkerwijs duidelijk was dat hij een onterechte of te hoge uitkering ontving. Uit documenten van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat het ministerie de uitgangspunten van de fraudewet ter harte neemt. Het vertelt het UWV dat de bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hechten aan het uitgangspunt van

311 Bijlage bij Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 491.
312 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 608.
313 Kamerstuk II 2010/11, 17050, nr. 408.

altijd terugvorderen, ongeacht de aanleiding.[314] Het ministerie geeft daarmee geen gehoor aan het beleidsvoorstel van het UWV om rekening te houden met de zorgplicht en of de inlichtingenplicht opzettelijk is geschonden of niet.

De invoering van de fraudewet wijzigt nog een aantal andere zaken ten aanzien van de terugvorderingen als gevolg van een overtreding van de inlichtingenplicht in de sociale zekerheid. De periode waarin cliënten moeten voldoen aan hun betalingsverplichting om in aanmerking te komen voor kwijtschelding wordt verlengd van vijf jaar naar tien jaar.[315]

De gevolgen van de terugvorderingsplicht voor gemeenten zijn terug te zien in de cijfers. Het aantal terugvorderingen bij gemeenten neemt vanaf de invoering van de fraudewet in 2013 (13.530) toe tot 2018 (29.390).[316] Ook het terugvorderingsbedrag stijgt flink, van 17,9 miljoen in 2013 tot 66,8 miljoen in 2018.



5.5.3 Terugvorderingen brengen mensen in de problemen

Zowel bij toeslagen als bij de sociale zekerheid is er dus vaak sprake van hoge terugvorderingen. Het openbaar verhoor met raadsheer Rottier van de Centrale Raad van Beroep maakt daarnaast duidelijk dat dergelijke volledige terugvorderingen moeilijk te corrigeren zijn door de rechter: "*Je kunt die terugvordering vervolgens niet meer gaan matigen. De wet biedt wel de mogelijkheid dat het UWV afziet van de terugvordering als er sprake is van een dringende reden, maar dat zijn omstandigheden die buiten de reden liggen waarom de uitkering moet worden herzien, dus bijvoorbeeld als het opeisen van de schuld zulke onevenredige gevolgen voor een betrokkene heeft. Maar daarvan is in de rechtspraak heel weinig sprake, omdat het UWV eigenlijk altijd tot afspraken kan komen over de manier waarop zo'n schuld kan worden afgelost.*"

De combinatie van de verplichte terugvorderingen, het gebrek aan ruimte dat de uitvoering ervaart hiervan af te wijken en de beperkte mogelijkheden die rechters hebben om dit achteraf te corrigeren, brengt dus veel mensen in grote financiële problemen. Dit treft juist mensen die afhankelijk zijn van toeslagen of uitkeringen als belangrijk onderdeel van hun inkomen.

> *Ik hield soms €250 over per maand. (...) Ik moest mijn vaste lasten betalen zoals iedereen. Maar daar kwam niets van en zo kreeg ik meer schulden, huurachterstand, noem maar op.*
>
> *Openbaar verhoor Dulce Gonçalves Tavares, 6 september 2023*

314 Ministerie van SZW. Geannoteerde agenda beleidsagendaoverleg, 30 november 2011.
315 Aanpassing van meerdere artikelen in de fraudewet onderdelen E lid 3.
316 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2023). Incassoratio vorderingen algemene bijstand. Geraadpleegd op 28 november 2023. cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2023/24/incassoratio-vorderingen-algemene-bijstand-2013-2022--definitief--



5.6 Mensen die beroep doen op uitkeringen en toeslagen worden potentiële fraudeur

De commissie vindt dit gebrek aan onderscheid tussen fouten en fraude één van de meest sprekende voorbeelden van het feit dat de fraudejacht bij toeslagen en in de sociale zekerheid zijn doel voorbij is geschoten. Zowel bij de totstandkoming van wetgeving als in de uitvoering zijn er keuzes gemaakt waardoor mensen die een foutje maakten werden behandeld als fraudeur. Daarbij komt dat mensen de volledige verantwoordelijkheid dragen voor het correct aanleveren van informatie en een klein foutje grote gevolgen kan hebben in een context waar fouten worden behandeld als fraude. De commissie heeft daarnaast gezien dat mensen die onterecht zijn behandeld als fraudeur daar heel veel last van hebben gehad. Niet alleen vanwege de terug te betalen bedragen, maar ook omdat ze zich schamen voor het feit dat zij als fraudeur te boek zijn komen te staan. Het onbegrip over wat er gebeurd is heeft geleid tot een diep gevoeld wantrouwen jegens de overheid.

In de gesprekken die de commissie gevoerd heeft met mensen die geraakt zijn door het toeslagenschandaal en mensen die geraakt werden door het harde fraudebeleid in de sociale zekerheid komt het woord schaamte veelvoudig voor. Veel mensen hebben lang gedacht dat ze de enige waren en wisten niet dat er mensen met vergelijkbare problemen waren. Daar kwam bij dat de overheid niet zomaar het stempel fraudeur gebruikt.

> *Je schaamde je ervoor, want iedereen had toen het idee: "Oké, het is de Belastingdienst. We hebben het hier over een overheidsinstantie. Die gaat niet zomaar ergens naar binnen. Daar moet een aanleiding voor zijn." Die gedachte leeft nog steeds onder de mensen: als de Belastingdienst of in ieder geval een overheidsinstantie ergens een onderzoek start, dan moet er iets zijn; waar rook is, is vuur. Daar schaamde je je voor, want je durfde natuurlijk niet naar buiten te brengen dat er een onderzoek was gestart naar je bureau. Dus dat probeerde je zo veel mogelijk onder de tafel te houden.*
>
> *Openbaar verhoor Mohamed El Bali, 26 september 2023*



Hoofdstuk 6

Staatsmachten schieten tekort in het bieden van rechtsbescherming

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt breder en dieper ingegaan op de wijze waarop – zoals de commissie eerder heeft geconcludeerd – de drie staatsmachten tekort zijn geschoten in het bieden van essentiële rechtsbescherming aan mensen die dat nodig hadden.

Ten eerste wordt stilgestaan bij de wetgever (paragraaf 6.2), die in 2004 besluit geen veiligheidsventiel in de vorm van een hardheidsclausule op te nemen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), waardoor bij toepassing van de wet geen rekening kan worden gehouden met onvoorziene gevolgen. Ten aanzien van de sociale zekerheid wordt de fraudewet en het bijbehorende Boetebesluit socialezekerheidswetten nader bekeken, waar de wetgever werd teruggefloten door de Centrale Raad van Beroep (CRvB), onder meer vanwege strijd met internationaal recht en een onevenredig hard boeteregime. Ook kiest de wetgever ervoor om meer zaken in het bestuursrecht af te doen in plaats van in het strafrecht, met minder rechtsbescherming voor burgers tot gevolg. Tot slot wordt door opeenvolgende kabinetten bezuinigd op gesubsidieerde rechtsbijstand, waardoor steeds hogere drempels worden opgeworpen voor kwetsbare mensen om hun recht te halen.

Vervolgens wordt in dit hoofdstuk de uitvoerende macht nader bekeken, in het bijzonder de Dienst Toeslagen (aan de toeslagenkant) en het UWV (aan de kant van de sociale zekerheid). In deze paragraaf (6.3) wordt dieper ingegaan op hoe deze uitvoeringsorganisaties de wet- en regelgeving hebben toegepast. Ten aanzien van de Dienst Toeslagen wordt ingegaan op de gebrekkige wijze waarop ouders en gastouderbureaus worden geïnformeerd en hoe de kinderopvangtoeslag van ouders soms zonder individuele beoordeling wordt opgeschort. Daarnaast wordt door de Dienst Toeslagen veelvuldig en routinematig de kwalificatie 'opzet/grove schuld' toegekend, soms zelfs zonder individuele beoordeling van het geval. Met de kwalificatie 'opzet/grove schuld' komen ouders niet in aanmerking voor enige vorm van betalingsregeling of schuldsanering, waardoor zij, zeker bij hoge terugvorderingsbedragen, in grote financiële problemen kunnen komen. Aan de kant van de sociale zekerheid worden door het UWV veel onder de fraudewet opgelegde boetes niet herzien, onder druk van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Daarnaast voert het UWV onder financiële druk snel een grote digitalisering door. Hierdoor komen veel cliënten die niet digitaal vaardig zijn in de knel.

Ook in de fase van bezwaar en beroep (paragraaf 6.4.) gaat veel mis. Zo is de bezwaarfase van de Dienst Toeslagen niet effectief en wordt in beroep en hoger beroep aan rechters een ander beeld voorgespiegeld dan de werkelijkheid als het gaat over de gevolgen van een beslissing in het concrete geval. Daarnaast blijft de Dienst Toeslagen jarenlang de beruchte alles-of-nietsbenadering bepleiten.

Tot slot (paragraaf 6.5.) wordt stilgestaan bij de rechterlijke macht, in het bijzonder de bestuursrechtspraak. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State keurt de alles-of-nietsbenadering van de Dienst Toeslagen goed en houdt deze interpretatie van de wet- en regelgeving jarenlang in stand. Dit doet de raad ondanks verschillende signalen dat mensen hierdoor in grote financiële problemen komen. Deze signalen worden in 2014 al door de rechtbank Rotterdam aangekaart in een onderling overleg, maar hier wordt niets mee gedaan. Ook uitspraken van de rechtbank Rotterdam die ingaan tegen de alles-of-nietsbenadering worden consequent vernietigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van

State. Aan de kant van de sociale zekerheid heeft de CRvB oog voor de menselijke maat, bijvoorbeeld door (onderdelen van) de fraudewet in strijd met het recht te verklaren en meer evenredigheid te eisen bij het opleggen van een boete. Desalniettemin wordt geconstateerd dat de uitgangspunten voor het opleggen van een boete, zoals die door de CRvB worden voorgeschreven, nog steeds tot een forse boete kunnen leiden. Daarnaast is het systeem van verplichte terugvordering van ten onrechte verstrekte uitkeringen aan de orde van de dag, ook als mensen deze feitelijk niet kunnen betalen. Daarbij heeft de CRvB door de jaren heen nauwelijks tot niet gebruikgemaakt van het leerstuk van de 'dringende reden' op grond waarvan meer recht kan worden gedaan aan de individuele omstandigheden van het geval.

6.2 Wetgeving – wetgever heeft onvoldoende oog voor rechtsbescherming burger

6.2.1 Kabinet ziet af van hardheidsclausule in de Awir, tegen Raad van State advies in

In paragraaf 4.2 is naar voren gekomen dat in 2004 door de wetgever is afgezien van het opnemen van een hardheidsclausule in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) van 2004. Met een hardheidsclausule kan een uitzondering worden gemaakt, als toepassing van de wet tot onaanvaardbare of onwenselijke gevolgen zou leiden in het individuele geval. Het is dan ook een 'veiligheidsventiel' voor die gevallen die de wetgever bij de totstandkoming van wet- en regelgeving niet kan overzien. De Awir is een zeer omvangrijke wet, waarin wet- en regelgeving op het gebied van zowel de zorgtoeslag, de huurtoeslag, als de kinderopvangtoeslag wordt geharmoniseerd. Het is bijna logisch om te redeneren dat hoe omvangrijker de wet, des te groter het belang en gewicht van een hardheidsclausule is in het kader van de rechtsbescherming van de individuele burger. Desalniettemin is er bewust niet gekozen voor een hardheidsclausule, waardoor bij toepassing van de wet geen rekening kan worden gehouden met onbedoelde gevolgen van de wet.

Exemplarisch voor het ontbreken van een hardheidsclausule is de strekking en consequentie van (de interpretatie van) artikel 26 Awir, dat ziet op de terugvordering van onterecht verstrekte toeslagen. Dit artikel wordt jarenlang door zowel de Dienst Toeslagen als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dwingend uitgelegd. Hierdoor is de uitvoering (de Dienst Toeslagen) verplicht om bij herziening van de kinderopvangtoeslag het gehele bedrag van de herziening terug te vorderen. In het toeslagenschandaal is naar voren gekomen dat veel ouders disproportioneel hoge terugvorderingen kregen opgelegd. Niet alleen was het verzuim dat een terugvordering zou rechtvaardigen vaak zeer beperkt (er was slechts sprake van een kleine fout), ook hadden de ouders volstrekt onvoldoende inkomen om een terugvordering van (soms meerdere jaren van) kinderopvangtoeslag te kunnen betalen. Dit terwijl een zeer strenge wijze van terugvorderen nooit de bedoeling was van de wetgever. Zo stelt staatssecretaris van Financiën Joop Wijn: "*Als wij overgaan tot terugvordering bij mensen, zullen wij dat op een soepele wijze doen en goed kijken naar de betaalcapaciteit van mensen. Het is namelijk niet de bedoeling om mensen bij terugvordering in al te grote liquiditeitsproblemen te brengen.*"[317] Toepassing van de wet leidde echter tot veel schrijnende gevallen en een algemene hardheidsclausule had juist voor die mensen het verschil kunnen maken, omdat

317 Handelingen II 2004/05, nr. 40, p. 2661.

de Dienst Toeslagen dan het bedrag van de terugvordering had kunnen matigen of daarvan af had kunnen zien. Die ruimte was er echter niet, wat ook wordt onderstreept door de Afdeling bestuursrechtspraak: *"In de Awir is geen bepaling opgenomen op grond waarvan de Belastingdienst/Toeslagen van terugvordering kan afzien dan wel de terugvordering kan matigen."*[318] Het ontbreken van een hardheidsclausule heeft mensen dan ook aangetast in hun rechtsbescherming, omdat de uitvoering geen rekening kon houden met (categorieën van) uitzonderingsgevallen. Dit wordt ook onderschreven door de Vrije Universiteit (VU), die het ontbreken van de hardheidsclausule benoemd als een *"pregnant voorbeeld van het gebrek aan prioriteit voor rechtsbescherming in het toeslagendomein."*[319]

6.2.2 Bij vermoeden van opzet of grove schuld is geen betalingsregeling mogelijk

Zoals in paragraaf 6.3.4 uitgebreid uiteen zal worden gezet, is een persoonlijke betalingsregeling niet mogelijk als er sprake is van een vermoeden van opzet of grove schuld. Dit is wettelijk zo geregeld. In artikel 7 van de Uitvoeringsregeling Awir, oorspronkelijk vastgesteld door staatssecretaris Wijn (Financiën), staat dat geen betalingsregeling mogelijk is als een schuld is ontstaan als gevolg van opzet (willens en wetens handelen) of grove schuld (een grove onachtzaamheid). Weliswaar is hier in de uitvoering veel misgegaan (zie verder paragraaf 6.3.4.), het is belangrijk om te onderkennen dat de wet de mogelijkheid biedt om de kwalificatie 'opzet/grove schuld' toe te kennen als slechts sprake is van een vermoeden. Tegen zo'n vermoeden kunnen mensen niet in bezwaar en beroep, terwijl zij wél worden geconfronteerd met de soms desastreuze gevolgen: zij blijven immers achter met een voor hen onbetaalbare schuld. Weliswaar komen mensen, ondanks de kwalificatie 'opzet/grove schuld', nog wel in aanmerking voor een *standaardbetalingsregeling*, maar conform deze regeling moet de gehele schuld binnen 24 maanden worden afgelost. Daar heeft een ouder met een terugvordering van €125.000 (zoals het geval was bij Dulce Gonçalves Tavares[320]) niet veel aan, omdat die dan meer dan €5.000 per maand moet betalen aan de Dienst Toeslagen, terwijl dat geld maandelijks niet eens binnenkomt aan salaris en er ook nog een heel gezin moet worden onderhouden.

6.2.3 Kabinet kiest ervoor om Algemene wet bestuursrecht bij fraudewet buiten werking te stellen

Zoals reeds in paragraaf 4.5.1. uitgebreid uit de doeken is gedaan, is door de nota van toelichting op het Boetebesluit socialezekerheidswetten, artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) buitenspel gezet. Op basis van dit artikel is een bestuursorgaan verplicht om bij het opleggen van een bestuurlijke boete rekening te houden met de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en, zo nodig, de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. De toets aan de verwijtbaarheid was slechts zeer beperkt mogelijk en volgens de nota van toelichting was de ernst van de overtreding gerelateerd aan de hoogte van het benadelingsbedrag. Bovendien stelde deze zelfde nota van toelichting dat de hoogte van de bestuurlijke boete is vastgelegd, waardoor artikel 5:46, tweede lid, Awb niet van toepassing is. Hierdoor bestond voor het bestuursorgaan nagenoeg geen ruimte meer om te kunnen toetsen aan de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en de omstandigheden

318 ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1610.
319 Van Atteveldt (2024), p. 166.
320 Door de commissie in het openbaar verhoord op 6 september 2023.

waaronder de overtreding is gepleegd. Hierdoor was maatwerk nagenoeg onmogelijk en kregen goedwillende mensen, naast een terugvordering van de uitkering, zeer hoge boetes opgelegd.

6.2.4 Fraudewet is in strijd met het recht

Op 1 januari 2013 treedt de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving in werking, kortweg de fraudewet. Met deze wet worden aanzienlijk strengere sancties geïntroduceerd in de sociale zekerheid. Boetes worden tien keer zo hoog, de maximumboete komt te vervallen en bij recidive wordt zelfs een boete van 150% van het benadelingsbedrag opgelegd. Daarnaast wordt de terugvorderingsplicht (die vanaf 1996 al gold voor (de rechtsvoorgangers van) het UWV en de SVB verruimd tot onder andere de bijstandswetten, die door gemeenten worden uitgevoerd en die van toepassing zijn op de meest kwetsbare mensen in de samenleving. Waar je misschien zou verwachten dat het strengere sanctiebeleid zou worden gecombineerd met meer aandacht voor rechtsbescherming, gebeurt eigenlijk het tegenovergestelde: zo wordt de aangiftegrens verhoogd, waardoor meer zaken in het bestuursrecht worden afgedaan (zie paragraaf 6.2.5.). De wetgever benadrukt dan ook vooral de harde aanpak van – vermeende – fraudeurs in de sociale zekerheid.

Op 24 november 2014 doet de Centrale Raad van Beroep (CRvB) een vernietigende uitspraak over de fraudewet. Dit is overigens de allereerste zaak over de fraudewet die door de CRvB wordt behandeld. De zaak draait om een docent die na een WW-uitkering weer aan het werk is gegaan. De docent wil de wijziging in inkomen doorgeven, maar ziet in het klantenportaal van het UWV (Mijn UWV) dat zijn nieuwe inkomen al bekend is. Omdat hij ervan uitging dat het UWV deze gegevens ook kon inzien, dacht hij dat alle juiste gegevens bij het UWV bekend waren en heeft hij het erbij gelaten. Omdat het UWV geen inzicht heeft in de gegevens die in Mijn UWV staan en er ook geen wijziging is doorgegeven, blijft UWV de WW-uitkering verstrekken, die de docent op een aparte rekening zet, omdat hij ervan uitgaat dat hij het bedrag op enig moment moet terugbetalen. Vervolgens blijkt uit een controle door het UWV dat de man de inlichtingenplicht heeft geschonden, omdat hij niet heeft gemeld dat hij weer aan het werk is gegaan. Niet alleen moet hij de verstrekte uitkering terugbetalen, een bedrag van €14.658,01, ook moet hij hetzelfde bedrag aan boete betalen. De docent kan zich weliswaar vinden in de terugvordering, daar had hij immers al rekening mee gehouden, maar hij is het niet eens met de opgelegde boete.

Allereerst laat de CRvB zich uit over het overgangsrecht. Op basis hiervan worden overtredingen van de inlichtingenplicht die een aanvang hebben genomen voor 1 januari 2013, maar daarna voortduurden c.q. werden geconstateerd, bestraft volgens de nieuwe, veel strengere, regels van de fraudewet. Hiermee is het overgangsrecht feitelijk in strijd met het legaliteitsbeginsel, oftewel het beginsel op basis waarvan geen straf kan worden opgelegd zonder een daaraan voorafgegane wettelijke bepaling. De CRvB oordeelt dan ook dat het overgangsrecht in strijd is met artikel 7, eerste lid van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 15, eerste lid van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).

Ook het boeteregime onder de fraudewet wordt tegen het licht gehouden. Allereerst oordeelt de CRvB dat geen sprake is van een wettelijk vastgestelde boete. Dit is belangrijk, omdat een bestuursorgaan bij het opleggen van een bestuurlijke boete in beginsel moet toetsen aan de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en, zo nodig, de

omstandigheden waaronder de overtreding is begaan (artikel 5:46, tweede lid Algemene wet bestuursrecht). Dit is slechts anders als de boete wettelijk is voorgeschreven, in welk geval er in het geheel geen toetsing plaatsvindt aan voornoemde criteria en 'gewoon' de wettelijk voorgeschreven boete wordt opgelegd.[321] De CRvB komt tot deze conclusie op grond van (1) het feit dat de fraudewet uitgaat van een maximumbedrag; (2) zowel de wet, als het Boetebesluit socialezekerheidswetten ruimte biedt een boete te verlagen; (3) het, gelet op de wetsgeschiedenis, ook de bedoeling was om boetes ook buiten verminderde verwijtbaarheid te verlagen; en (4) bestuursorganen ruimte kregen om ten aanzien van de verwijtbaarheid beleidsregels vast te stellen. Daarnaast oordeelt de CRvB dat het geldende boeteregime "*vraagt om een indringender toets aan het evenredigheidsbeginsel, omdat de voor de hoogte van de boete aan het benadelingsbedrag te relateren percentages sterk zijn verhoogd en* [...] *het* [...] *maximumboetebedrag van €2.269 is vervallen.*"[322] Herman Rottier, rechter en (Senior) raadsheer Centrale Raad van Beroep (CRvB) vat het als volgt samen:

> *Er zaten zo veel elementen in die niet juist waren en die in strijd waren met Europees recht, fundamentele beginselen, regels van goede wetgeving.*
>
> *Openbaar verhoor Herman Rottier, 22 september 2023*

Vervolgens stelt de CRvB enkele uitgangspunten omtrent de hoogte van een op te leggen boete, die worden gekoppeld aan de mate van verwijtbaarheid. Daarbij geldt dat alleen een 100%-boete kan worden opgelegd als sprake is van opzet. De boete wordt verlaagd tot 75% van het benadelingsbedrag als sprake is van grove schuld en tot 50% als geen sprake is van opzet of grove schuld. Is sprake van verminderde verwijtbaarheid, dan wordt de boete verlaagd tot 25% van het benadelingsbedrag. Van deze uitgangspunten moet worden afgeweken als de omstandigheden van het geval dit nodig maken. Ten slotte wordt een koppeling gemaakt met het strafrecht, omdat de CRvB bepaalt dat een op te leggen boete in het bestuursrecht nooit hoger mag zijn dan de boete die voor soortgelijke gedragingen in het strafrecht kan worden opgelegd.

Door de uitspraak van de CRvB wordt het boeteregime van de fraudewet en het Boetebesluit socialezekerheidswetten ingrijpend gewijzigd. Niet alleen kan een overtreding, begaan vóór 1 januari 2013, enkel nog worden bestraft volgens de toen geldende sanctieregels, ook krijgen uitvoeringsorganisaties veel meer ruimte om een boete te toetsen aan de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan.

321 Art. 5:46, tweede lid, Awb: Tenzij de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, stemt het bestuursorgaan de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuursorgaan houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

322 CRvB, 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754, r.o. 7.4.

Ik heb echt serieus last van deze periode gehad, vanwege het feit dat ik in een vervelende arbeidssituatie zat, en vooral omdat ik daarna als een fraudeur ben weggezet, terwijl ik dat, in mijn ogen, aantoonbaar niet was.

Anonieme verklaring betrokkene[323]

Ook al heeft de CRvB de eerste kans aangegrepen om het disproportionele boetesysteem onder de fraudewet te versoepelen, tussen 1 januari 2013 en 24 november 2014 zijn al ruim 65.000 boetes opgelegd. Een aanzienlijk deel van deze boetes betreft weliswaar een minimumboete, maar doordat deze met inwerkingtreding van de fraudewet werd verdrievoudigd (van €52 naar €150), gaat het voor veel mensen toch om een substantieel bedrag.[324]

6.2.5 Kabinet kiest ervoor om meer af te doen via het bestuursrecht in plaats van het strafrecht, met minder bescherming voor burgers tot gevolg

De commissie constateert dat opeenvolgende kabinetten steeds meer zaken met betrekking tot fraude in de sociale zekerheid bestuursrechtelijk willen afdoen. Het middel dat hiervoor wordt gebruikt is de zogeheten 'aangiftegrens', oftewel het drempelbedrag dat bepaalt of een zaak, door het doen van aangifte, moet worden doorgeleid naar het Openbaar Ministerie (OM) voor strafrechtelijke afdoening. Tussen 1997 en 1999 werden zaken met een benadelingsbedrag[325] beneden de 6.000 gulden bestuursrechtelijk afgedaan. Bij de afdoening van de categorie van zaken tussen 6.000 gulden en 12.000 gulden konden afspraken worden gemaakt tussen de uitvoeringsorganisaties en het OM. Zaken met een benadelingsbedrag van 12.000 gulden of meer werden in elk geval strafrechtelijk afgedaan.

Per 1 april 2000 is uitvoering gegeven aan de motie-Noorman-den Uyl/Schimmel, waarin de regering werd verzocht de aangiftegrens voor strafvervolging van sociale zekerheidsfraude te verhogen tot 12.000 (vanaf 1 januari 2002: €6.000).[326]

In 2009 is de aangiftegrens op verzoek van het ministerie van SZW verhoogd van €6.000 naar €10.000 voor zwarte fraude en van €6.000 naar €35.000 voor witte fraude.[327] Zwarte fraude is fraude die niet door gegevensuitwisseling of het koppelen van bestanden te achterhalen is. Het gaat dan bijvoorbeeld om de situatie dat een uitkeringsgerechtigde zwart werkt. Bij witte fraude is eerder sprake van een onzorgvuldigheid. De uitkeringsgerechtigde heeft – in strijd met de voorwaarden van de uitkering – eveneens gewerkt, maar deze inkomsten zijn doorgegeven aan de Belastingdienst. Zwarte fraude wordt over het algemeen dan ook beoordeeld als een ernstiger overtreding dan witte fraude.

323 Identiteit bij de commissie bekend, zie ook Bijlage B.
324 Bijlage bij Kamerstuk II 2014/15, 17050 nr. 495.
325 Het benadelingsbedrag is het bedrag dat ten onrechte als uitkering is verleend als gevolg van het- al dan niet opzettelijk – niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenverplichting.
326 Kamerstuk II 1998/99, 26411, nr. 6.
327 Witte fraude is fraude waarbij een uitkeringsgerechtigde verzwijgt dat zij of hij naast de uitkering traceerbare inkomsten uit arbeid heeft waarover belasting wordt betaald. Een belangrijk instrument om witte fraude op te sporen is uitwisseling van gegevens en/of koppeling van gegevensbestanden. Hiermee wordt gekeken of een uitkeringsgerechtigde ook inkomstenbelasting betaalt, een zogeheten 'samenloopsignaal'.

Bij de inwerkingtreding van de fraudewet wordt niet alleen het sanctieregime fors aangescherpt, ook de aangiftegrens wordt aanzienlijk verhoogd, waarbij het onderscheid tussen zwarte en witte fraude vervalt. De Afdeling Advisering van de Raad van State is kritisch op deze verhoging van de aangiftegrens, omdat deze niet dragend wordt gemotiveerd in de concept-memorie van toelichting. Daarin staat onder andere dat het strafrecht ‘milder’ zou zijn dan het bestuursrecht en dat moet worden voorkomen dat het strafrechtelijk traject aantrekkelijker wordt dan het bestuursrechtelijk traject. De Raad van State stelt echter dat deze onderbouwing de keuze voor bestuursrechtelijke handhaving niet kan rechtvaardigen: “*Bepalend voor de keuze tussen sanctiestelsels is (…) de aard van de overtreding en de ernst van de inbreuk.* (…) *Daarbij geldt dat indien hoge straffen ter afschrikking nodig zijn, de handhaving en sanctionering in het strafrecht dienen plaats te vinden.* (…) *De Afdeling adviseert de verschuiving van strafrechtelijke naar bestuursrechtelijke sanctionering dragend te motiveren* (…)”[328] In de definitieve memorie van toelichting wordt niet meer gesproken van een ‘milder’ sanctiestelsel en de keuze voor bestuursrechtelijke handhaving wordt als volgt toegelicht: “*Voorkomen moet worden dat de aanscherping van de bestuurlijke boeten leidt tot een onbalans tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening. De regering heeft gekozen voor meer lik-op-stuk en bestuurlijke handhaving.*”[329] De aangiftegrens wordt verhoogd tot het uniforme drempelbedrag van €50.000 Onder deze grens zullen zaken in beginsel bestuursrechtelijk worden afgedaan en boven deze grens in beginsel strafrechtelijk.

Na inwerkingtreding van de fraudewet op 1 januari 2013 worden ook zaken met een aanzienlijk benadelingsbedrag (tot €50.000) bestuursrechtelijk afgedaan. Niet alleen volgt een terugvordering (ter hoogte van het volledige benadelingsbedrag), daarbovenop komt ook een 100%-boete. De overgang naar bestuursrechtelijke afdoening zorgt ervoor dat het bestuursorgaan deze sancties oplegt, waarna het primair aan de betrokkene is om zich daartegen te verweren. Daarnaast zijn in het bestuursrecht zogeheten griffierechten verschuldigd, waardoor de betrokkene kosten moet maken om zijn zaak door een rechter te laten beoordelen. Hierbij moet worden aangetekend dat het bestuursrecht enkele voordelen biedt ten opzichte van het strafrecht als het aankomt op de rechtsbescherming, zoals het ontbreken van een strafblad bij veroordeling en het feit dat doorprocederen (tot aan de hoogste rechter) in de regel nooit kan leiden tot een zwaardere sanctie. Aan de andere kant is er in het strafrecht meer aandacht voor (het ontbreken van) een bepaalde intentie van de betrokkene, die bovendien altijd recht heeft op gesubsidieerde rechtsbijstand, en ligt de primaire verantwoordelijkheid om handelend op te treden bij de overheid, in de persoon van het OM. Daarnaast is het met name van belang om te constateren dat het strafrechtelijk proces minder vraagt van het menselijk ‘doenvermogen’ en minder financiële drempels kent.[330] Dit zijn allebei belangrijke factoren in de sociale zekerheid, waardoor juist op dat terrein extra rekening moet worden gehouden met de mate van rechtsbescherming binnen het bestuurs- dan wel het strafrecht. Bij de totstandkoming van de fraudewet heeft het kabinet echter met name stilgestaan bij de aanpak van fraudeurs en zogeheten lik-op-stukbeleid van (vermeende) fraude in de sociale zekerheid, in plaats van het bieden van adequate rechtsbescherming aan die mensen die dat nodig hebben.

328 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 4.
329 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 3, p. 13.
330 Schuurmans (2023) Bijlage C.

6.2.6 Ook bij aanpassing van de fraudewet blijft het kabinet erbij meer zaken af te doen via het bestuursrecht

Naar aanleiding van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op 24 november 2014 laait eind 2014 de discussie op over de aanpassing van de fraudewet. De discussie tussen ministers richt zich vooral op de hardheid van de fraudewet, de vraag of de fraudewet en het boetebesluit moeten worden gewijzigd en, zo ja, de mate waarin de wet gewijzigd moet worden. Begin 2015 lopen er twee trajecten: enerzijds is er meerdere malen contact tussen minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Lodewijk Asscher en de coalitiefracties over de aanpassing van de fraudewet, anderzijds blijkt uit de notulen van de dg-overleggen dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) werkt aan een nieuw wetsvoorstel.[331] Naast de CRvB-uitspraak speelt het rapport van de Nationale ombudsman over de fraudewet een rol in de wetswijziging. De Nationale ombudsman beschrijft in zijn rapport *Geen fraudeur, toch boete* verhalen van mensen die hoge boetes ontvangen in een situatie waar geen sprake is van fraude, maar van een vergissing. Deze boetes leiden tot grote financiële problemen. De Ombudsman stelt in zijn rapport onder andere dat burgers onterecht als fraudeur werden bestempeld, dat de boetes niet proportioneel waren, dat het niet gelden van de beslagvrije voet bij recidive onredelijk was, en dat burgers in de problemen kwamen, omdat er geen schuldsanering plaats kon vinden bij een fraudeschuld. De Nationale ombudsman benoemt verschillende problemen met de fraudewet. Specifiek doet de Ombudsman aanbevelingen over de proportionaliteit van boetes, de effectiviteit van de wet en de rechtsbescherming van burgers. Veel van deze kritiek sloot aan bij de eerdere signalen vanuit het UWV en gemeenten. Uit mails over het overleg met de coalitiefracties blijkt dat beide partijen van mening verschillen over de mate waarin de fraudewet aangepast moet worden: de VVD-fractie hecht aan de afschrikwekkende werking van de wet en wil de waarschuwingsmogelijkheid niet uitbreiden en aanpassingen regelen via het boetebesluit in plaats van een wetswijziging.[332] De PvdA-fractie wil de aanbevelingen van de Ombudsman opvolgen en hecht aan een herziening van alle boetes.[333] Uiteindelijk wordt de fraudewet wel gewijzigd.

Ondertussen heeft de Afdeling Advisering van de Raad van State op 13 juli 2015 een ongevraagd advies uitgebracht waarin zij aandacht vraagt voor de rechtsbescherming van burgers bij bestuurlijke boetes. De Afdeling Advisering stelt in dat advies dat het noodzakelijk is opnieuw te kijken naar het niveau van de wettelijk geregelde rechtsbescherming bij bestraffende sancties, waarbij in overweging wordt gegeven het sanctiestelsel van de fraudewet te heroverwegen.[334] Het kabinet doet dat niet, omdat het zich nog beraadt op een officiële reactie op het ongevraagd advies. Deze officiële reactie zal overigens pas in 2018, bijna drie jaar na het ongevraagd advies, komen.

In het nieuwe wetsvoorstel van de fraudewet en het aangepaste Boetebesluit socialezekerheidswetten zijn de boetes wel meer in verhouding gebracht met de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding, door de boetepercentages, die gerelateerd zijn aan de mate van verwijtbaarheid, over te nemen conform de uitspraak van de CRvB. Ook wordt er een

331 Ministerie van SZW. Mail van directeur Uitvoeringsbeleid en Naleving Dikmans aan een ambtenaar, 28 mei, 4.38 PM. Onderwerp: fraudewet; Ministerie van J&V. Verslagen van DG overleggen over rijksbrede fraudebestrijding van juni 2013 tot mei 2015.
332 Ministerie van SZW. Appreciatie op mail van het lid Schut-Welkzijn (VVD), 11 juni 2015.
333 Ministerie van SZW. Mail van directeur Uitvoeringsbeleid en Naleving Dikmans aan een ambtenaar, 28 mei, 4.38 PM. Onderwerp: fraudewet.
334 Stcrt. 2015, 30280.

koppeling gemaakt met (de maximumboetes in) het strafrecht, verdwijnt de minimumboete, wordt de waarschuwingsmogelijkheid uitgebreid en worden de termen opzet en schuld vastgelegd in de wet. In het advies van 22 oktober 2015 over dit wetsvoorstel is de Afdeling Advisering wederom kritisch over het sanctiestelsel en de keuze om de fraudewet ongewijzigd onder het bestuursrecht te laten vallen. Ook heeft zij kritiek op de vermenging van het straf- en bestuursrecht en is van mening dat dit tot een voor de uitvoering onnodig complex stelsel leidt. Zo wordt de inlichtingenplicht in de praktijk gehandhaafd door meerdere bestuursorganen (het UWV, de SVB en gemeenten), wat kan leiden tot een verschillende toepassing van de complexe wet- en regelgeving. Hierdoor kan gemakkelijk rechtsongelijkheid ontstaan. Ook worden vraagtekens gezet bij de effectiviteit, omdat het bewijzen van opzet en/of grove schuld ingewikkeld kan zijn, terwijl de keuze voor bestuursrechtelijke afdoening was ingegeven doordat het snel en 'lik-op-stuk' zou zijn. De Afdeling Advisering adviseert dan ook "*het boetestelsel zodanig vorm te geven dat complexiteit voor bestuursorganen zoveel mogelijk wordt vermeden, maar overtreding van de inlichtingenplicht in bepaalde gevallen zo nodig zwaarder bestraft kan worden, gelet op de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. In die gevallen, dat wil zeggen bij opzet of grove schuld, zou de handhaving plaats kunnen vinden binnen het reguliere strafrecht, eventueel aan de hand van de bestuurlijke strafbeschikking. Buiten de gevallen van opzet of grove schuld kan de handhaving blijven geschieden door middel van de bestuurlijke boete*." Het kabinet gaat echter niet mee in het advies van de Raad van State en reageert: "*Fraude mag niet lonen en teveel ontvangen uitkering moet altijd worden terugbetaald. Verder is het van belang om het draagvlak en de solidariteit voor het sociale stelsel te behouden.*"[335] Ook blijven de strafrechtelijke begrippen 'opzet' en 'grove schuld' behouden in het bestuursrecht. Tot slot blijft ook de aangiftegrens van €50.000 in stand, waardoor nog steeds hele hoge boetes kunnen worden opgelegd, in combinatie met een verplichte 100%-terugvordering.

De Nationale ombudsman is daarnaast ook kritisch over de keuze voor het bestuursrecht in het rapport *Geen fraudeur, toch boete*. Hij stelt dat de waarborgen in het strafrecht groter zijn dan in het bestuursrecht: "*In het strafrecht dient immers opzet aangetoond te worden. In de huidige bestuursrechtelijke uitvoeringspraktijk moet de uitkeringsgerechtigde aantonen dat hij verminderd verwijtbaar is. De bestuursrechtelijke boetes kunnen heel hoog zijn terwijl bij strafrechtelijke vervolging vaak volstaan wordt met een taakstraf (weliswaar met strafblad).*" Ook was de Afdeling Advisering kritisch over het gebruik van de strafrechtelijke termen 'opzet/grove schuld' binnen het bestuursrecht. In het advies staat dat onder de fraudewet de bestuursorganen zelf en mogelijk verschillend de strafrechtelijke termen 'opzet/grove schuld' invullen. Hiermee was er risico op rechtsongelijkheid. Het ministerie van Veiligheid en Justitie wilde gehoor geven aan het advies van de Raad van State, zo blijkt uit een adviesnota aan minister Asscher (SZW).[336]

Ondanks de adviezen van de Nationale ombudsman, het ministerie van Veiligheid en Justitie en de Raad van State, kiest minister Asscher (SZW) ervoor om de fraudewet onveranderd onder het bestuursrecht te laten vallen. Het wetsvoorstel wordt ook voorgelegd aan de Inspectie der Rijksfinanciën, die over het voorstel rapporteert aan de minister van Financiën Jeroen

335 Kamerstuk II 2015/16, 34396, nr. 4.
336 Ministerie van SZW. Nota van directie Stelsel en Volksverzekeringen aan de minister inzake Afspraak met minister V&J over fraudewet, 12 januari 2016.

Dijsselbloem. In een notitie aan de minister Dijsselbloem staat: "*Het ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid geeft aan dat deze aanpassingen niet verder gaan dan strikt juridisch noodzakelijk. Dit om de VVD-fractie niet teveel tegen de haren te strijken.*"[337] Ook een advies uit een geannoteerde agenda voor de minister-president Mark Rutte laat zien dat politieke overwegingen een grote rol speelden in de besluitvorming: "*De VVD-fractie vond de inpassing van gradaties al vervelend. Meegaan met de Raad van State zou, hoewel juridisch oorbaar, politiek dan ook moeilijk zijn.*"[338] Bij de aanpassing van de fraudewet waren politieke afwegingen uiteindelijk doorslaggevend, ondanks de adviezen en signalen van de Afdeling Advisering van de Raad van State, de Nationale ombudsman en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Hiermee heeft het kabinet kansen laten liggen om meer recht te doen aan mensen die door de fraudewet en de aanpassing daarvan in de verdrukking zijn gekomen.

6.2.7 Door bezuinigingen op rechtsbijstand kunnen mensen moeilijker hun recht halen

Door het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand kunnen ook mensen met een beperkt inkomen worden bijgestaan door een rechtsbijstandverlener, zoals een (sociaal) advocaat. Vanaf 2010 worden diverse bezuinigingen doorgevoerd op dit systeem. Zo wordt met het regeerakkoord van Rutte I in 2010 €50 miljoen euro bezuinigd en worden de eigen bijdragen verhoogd, waardoor mensen meer moeten betalen voor het inschakelen van een rechtsbijstandsverlener.[339] Vervolgens wordt in 2012 het puntentarief verlaagd én niet geïndexeerd en een verdere verlaging van dit puntentarief vindt plaats in 2013, in welk jaar wederom een verhoging van de eigen bijdrage plaatsvindt.[340] Het puntentarief wordt vervolgens jarenlang niet geïndexeerd, zelfs niet na een kritisch rapport van de commissie-Van der Meer in 2017.[341] Petra Gerritsen, jurist en (sociaal) advocaat in kinderopvangtoeslag- en socialezekerheidsrechtszaken, geeft in haar openbaar verhoor aan *"Dat stelsel is in die zin veranderd dat de vergoedingen voor die punten omlaaggingen in plaats van omhoog. Maar de kosten voor mijn kantoor werden hoger. […] Dan wordt het wel lastig, vooral als je een doelgroep bedient die niet zo zelfredzaam is waardoor zaken meer tijd kost"*.[342]

Pas in 2019, na de onthullingen in het toeslagenschandaal, voorziet de minister voor Rechtsbescherming Sander Dekker, onder grote druk vanuit de Tweede Kamer, de (sociale) advocatuur en de rechtspraak en zelfs stakingen vanuit de beroepsgroep, alsnog in een hogere vergoeding en een tijdelijke toelage, conform de aanbevelingen van de commissie-Van der Meer.[343] Een gemiddeld sociaal advocaat haalt niet een modaal inkomen uit zijn praktijk. Alle bezuinigingen zorgen er dan ook voor dat veel sociaal advocaten stoppen, of dat overwegen.[344] Dit heeft tot gevolg dat steeds meer mensen die afhankelijk zijn van gesubsidieerde

337 Ministerie van Financiën. Notitie van de Inspectie der Rijksfinanciën aan de minister inzake Voorstel van wet tot wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete (fraudewet), 11 juni 2015.
338 Ministerie van AZ. Geannoteerde agenda agendapunt 6 Bestuurlijke Boete, 8 juni 2016.
339 Stb. 2011, 590 en Kamerstuk II 2010/11, 31753, nr. 27.
340 Stb. 2013, 345.
341 Kamerstuk II 2017/18, 31753, nr. 142.
342 Verslag Openbaar verhoor van mevrouw Gerritsen, 15 september 2023.
343 Kamerstuk II 2019/20, 31753, nr. 182.
344 Een Vandaag (2019). 7 op de 10 sociaal advocaten overwegen te stoppen: Dit is de prijs van tien jaar bezuinigen. Geraadpleegd op 28 november 2023.
eenvandaag.avrotros.nl/item/7-op-de-10-sociaal-advocaten-overweegt-te-stoppen-dit-is-de-prijs-van-tien-jaar-bezuinigen/
NOS (2019). Rechtsbijstand op de schop, het verzet groeit. Geraadpleegd op 28 november 2023.
nos.nl/nieuwsuur/artikel/2268565-rechtsbijstand-op-de-schop-het-verzet-groeit

rechtsbijstand in de kou komen te staan en moeilijker hun recht kunnen halen. Bovendien speelt dit alles zich af tegen een achtergrond van steeds complexere wet- en regelgeving in de sociale zekerheid, waar juist veel mensen gebruik van maken die (mede) afhankelijk zijn van een sociaal advocaat als het op een juridische procedure aankomt. Zo verklaart mevrouw Gerritsen in haar openbaar verhoor: "*Als de wet- en regelgeving ingewikkelder wordt, worden de zaken vaak ook ingewikkelder. En de consequenties worden groter. Je moet dus meer stappen zetten en meer onderzoek doen. Zeker in situaties waarin de wet weinig ruimte kent, moet je echt gaan zoeken: wat kan ik in godsnaam nog naar voren brengen om deze cliënten te helpen? Dat vraagt soms ook heel veel zoekwerk naar omstandigheden die relevant zijn. Dat weten mensen vaak zelf niet. En als ze al kunnen vertellen wat er speelt in hun leven, dan moet je er ook nog voor zorgen dat je dat allemaal kunt bewijzen. Dan moet je dus ook al die bewijsstukken gaan verzamelen.*"[345]

Uit onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) is gebleken dat het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand in kinderopvangtoeslagzaken niet goed functioneerde. Er werd vaak van uitgegaan dat de ouders het zelf zonder advocaat afkonden.[346] Hierdoor hebben sociaal advocaten in bezwaarzaken tegen de Belastingdienst minder of geen gesubsidieerde juridische hulp verleend. Zonder die juridische hulp stond een deel van de gedupeerde ouders alleen tegenover de Belastingdienst of zag helemaal af van een procedure. Hierdoor was de bezwaarfase, voor de ouders die zelf deze procedure aangingen, niet effectief, omdat specialistische kennis en expertise van een bijstandsverlener ontbrak.

> *De optelsom is dat burgers in de knel komen, (...) vooral burgers die aangewezen zijn op een uitkering en weinig zelfredzaam zijn.*
>
> *Openbaar verhoor Petra Gerritsen, 15 september 2023*

6.3 Uitvoering – Dienst Toeslagen handelt onrechtmatig

6.3.1 Toeslagaanvragers en gastouderbureaus hebben grote moeite om contact te krijgen met de Dienst Toeslagen en worden slecht geïnformeerd

Als aanvragers van toeslagen te maken krijgen met toezichtmaatregelen of hoge terugvorderingen en proberen hierover in contact te komen met de Dienst Toeslagen slagen zij daar vaak niet in. Ook blijft het gastouderbureaus en toeslagaanvragers vaak lange tijd onduidelijk waar fraudebeschuldigingen op gebaseerd zijn en krijgen zij hier geen informatie over. Omdat zij niet weten waarom de toeslag is stopgezet of waarom zij worden beschuldigd van fraude, is het ook lastig om daartegen in het verweer te komen. Zo verloopt het contact met de Dienst Toeslagen gebrekkig: er zijn geen vaste contactpersonen en mensen worden soms niet eens te woord gestaan.[347] Mevrouw Gonçalves Tavares krijgt een betalingsregeling opgelegd van €2.500 per maand, een bedrag dat zij onmogelijk kan betalen, omdat zij dat niet eens verdient

345 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Gerritsen, 15 september 2023.
346 Kamerstuk II 2022/23, 31753, nr. 270.
347 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Gonçalves Tavares, 6 september 2023.

in de maand en ondertussen bovendien zichzelf en haar gezin moet onderhouden. De Dienst Toeslagen heeft daar echter geen enkel begrip voor:

> *"Ja, maar mevrouw, u hebt gefraudeerd". Ik zei: bewijs het, hoe komen jullie erop? Geen antwoord.*
>
> *Openbaar verhoor Dulce Gonçalves Tavares, 6 september 2023*

Ook krijgen mensen geen gehoor bij de Dienst Toeslagen als zij vragen hebben over een brief of besluit. Ze bellen en schrijven brieven, maar er wordt gewoon niet gereageerd, behalve de stelling dat men het er maar mee moet doen.[348]

> *Je vraagt, je vraagt en je krijgt geen antwoord.*
>
> *Openbaar verhoor Gerda en Jurgen Deceuninck, 6 september 2023*

Het gevolg van deze werkwijze van de Dienst Toeslagen is dat mensen voor een voldongen feit worden gesteld en niet de mogelijkheid krijgen hun recht op toeslag alsnog aan te tonen.

> *Dus ik kon mijn onschuld, onze onschuld, niet bewijzen.*
>
> *Openbaar verhoor Mohamed El Bali, 26 september 2023*

De gebrekkige dienstverlening van de Dienst Toeslagen valt ook Roeland Cooijmans, bestuursrechter bij de Rechtbank Rotterdam, op: *"Ouders begrepen werkelijk niet wat ze verkeerd hadden gedaan. Ik moet zeggen dat dat ook niet werd uitgelegd. De informatie vanuit Belastingdienst/Toeslagen was heel gebrekkig. In de bezwaarfase werden nog steeds dingen niet uitgelegd en bevraagd. Ja, wat deed dat met ouders? Die waren daarin compleet machteloos."*[349]

Het verstrekken van toeslagen is een massaproces, er worden maandelijks bijna 8 miljoen toeslagen uitgekeerd en de Dienst Toeslagen heeft een beperkt aantal mensen in dienst (in 2011 ongeveer 600 vaste medewerkers en 500 tot 600 uitzendkrachten).[350] In de onderzoeksperiode heeft de Dienst Toeslagen een productie- en instructiegedreven organisatiemodel waarin de medewerkers volgens voorgeschreven instructies moeten handelen en ook worden beoordeeld op de vraag of zij volgens het voorschrift hebben

348 Verslag openbaar verhoor van de heer en mevrouw Deceuninck, 6 september 2023.
349 Verslag openbaar verhoor van de heer Cooijmans, 4 oktober 2023.
350 Verslag openbaar verhoor van de heer Blankestijn, 28 september 2023.

gehandeld.[351] De combinatie van een massaal proces en strakke wetgeving zorgde er, aldus directeur Toeslagen Gerard Blankestijn, in zijn openbaar verhoor, voor dat er heel weinig interpretatieruimte was voor medewerkers. Het goed uitvoeren van de wet- en regelgeving met de beperkte middelen en mensen was voor de Dienst Toeslagen dan ook een nagenoeg onmogelijke taak:

> *We hebben het gedaan, naar eer en geweten en naar beste kunnen. Maar zoals ik er nu naar kijk, denk ik: het is eigenlijk bijna onmogelijk geweest om dat goed te doen.*
>
> *Openbaar verhoor Gerard Blankestijn, 28 september 2023*

In een brief aan de Kamer van 12 maart 2021 geven de staatssecretarissen van Financiën Hans Vijlbrief en Alexandra van Huffelen aan dat de Dienst Toeslagen met het *"onvoldoende duidelijk maken aan de ouder welke informatie van hem/haar wordt verwacht" en "ouders onnodig moeilijk maken, of onvoldoende in staat stellen om hun recht op toeslag aan te tonen"* in strijd heeft gehandeld met één of meer beginselen van behoorlijk bestuur.[352]

6.3.2 Dienst Toeslagen beperkt mogelijkheden gedupeerden om voor zichzelf op te komen

Zoals in paragraaf 4.2 al is omschreven, onderwerpt de Dienst Toeslagen vanaf 2008 in de voorschotfase een beperkt aantal toeslagaanvragers aan een intensieve controle op hun aanvraag. Dit betekent dat zij documenten moeten toesturen of dat zij met documenten naar de balie moeten komen om het recht op toeslag aan te tonen. Vanwege capaciteitsproblemen, in samenhang met het hoge aantal toeslagen (zo'n 8 miljoen per maand) moeten keuzes worden gemaakt over het al dan niet selecteren voor een dergelijke intensieve controle. Hierbij spelen criteria als hot/hor (hoge toeslag, hoog risico) of een verdacht gastouderbureau een rol. Ook kunnen ouders worden geselecteerd op basis van een risicoclassificatiemodel, waarbij ook persoonskenmerken als nationaliteit een rol spelen.

Als een ouder eenmaal is geselecteerd voor een intensieve controle, moet hij/zij (heel) veel bewijsstukken aandragen. Ook na het indienen van deze stukken vraagt de Dienst Toeslagen soms aanvullende stukken op. Door de forse uitvraag van allerlei stukken wordt een grote mate van bewijslast bij de ouders neergelegd, wat mede is ingegeven door de relevante wet- en regelgeving, zoals de Wko, de Awir en de ministeriële regeling Wet kinderopvang. Er worden namelijk forse eisen gesteld aan wat allemaal in de (ondertekende) overeenkomst moest staan, zoals de duur van de overeenkomst, het uurtarief voor de opvang, het totaalaantal uren opvang, bemiddelingskosten en de naam, het adres en de geboortedatum van het kind. Behalve een foutloze overeenkomst moeten toeslagaanvragers daarnaast veel andere documenten kunnen overleggen, waaronder facturen, urenregistraties, loonstrookjes, bankafschriften

351 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Van de Bospoort, 28 september 2023.
352 Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 800, p. 10.

en jaaropgaves.[353] Mohamed El Bali, de directeur-eigenaar van het gastouderbureau Amira Children, geeft in zijn openbaar verhoor aan dat de stapel stukken die moest worden overlegd enorm was.

> *Onze cliënten ontvingen ook een retourenvelop van A5-formaat, maar toen ik met de eerste cliënt bezig was, had de stapel stukken bijna de dikte van de voormalige gouden gids. Dat paste allemaal niet in dat envelopje.*
>
> *Openbaar verhoor Mohamed El Bali, 26 september 2023*

Dat van de ouders een bepaalde mate van bewijslast wordt gevraagd, is nog niet zo problematisch en in veel gevallen ook noodzakelijk om het recht op (de hoogte van de) toeslag vast te kunnen stellen. Echter, de Dienst Toeslagen gaat hier, in lijn met de alles-of-nietsbenadering, zeer strikt mee om. Hierdoor heeft zelfs een minieme fout in de aanvraag of kleine onvolkomenheid in de overeenkomst of de bewijsstukken grote gevolgen voor de toeslag en daarmee de financiële situatie van ouders, die vaak afhankelijk zijn van deze toeslag. De heer Cooijmans geeft in zijn openbaar verhoor aan dat als het dan op één punt misging *"Dan werd de toeslag op nul gesteld. [...] Ik heb zelfs meegemaakt dat het adres of de postcode van het kind niet was ingevuld en dat dat aanleiding gaf voor dit soort besluiten. Dan kunt u zich de verbijstering en de wanhoop bij de ouders, denk ik, wel voorstellen, want er was dan geen enkele discussie over de vraag of dat kind wel thuis woonde en naar de opvang was geweest. Dus: hoezo het adres van het kind? Dat kan ook op tien andere manieren worden aangetoond."*[354]

Terwijl bij de ouders een excessieve bewijslast wordt gelegd, raakt de Dienst Toeslagen juist aangeleverde bewijsstukken kwijt. Hierdoor wordt in sommige gevallen ogenschijnlijk de termijn van zes weken waarin mensen bezwaar kunnen maken overschreden, terwijl zij wel degelijk stukken hebben opgestuurd. Zelfs als stukken aangetekend worden verzonden, zijn deze even later niet terug te vinden bij de Dienst Toeslagen. De heer El Bali: *"Het enige wat ze [de Dienst Toeslagen] dan deden, was de schuld doorschuiven, in eerste instantie naar de burger. Maar als wij dan aangaven dat de stukken aangetekend verstuurd waren [...] dan gaven ze aan: dan moet er iets mis zijn gegaan met het inscannen in Heerlen. Dat was dan hun argument. Maar ja, daar was de burger niet mee geholpen. Die moest dan weer opnieuw alle stukken aanleveren."*[355]

Door deze gang van zaken raken ouders in ernstige bewijsnood, omdat zij soms ook stukken opsturen waar zij geen kopie of tweede exemplaar van hebben. Hierdoor kunnen zij alsnog niet bewijzen dat zij wel degelijk recht hebben op kinderopvangtoeslag.

353 Verslagen openbare verhoren van de heer El Bali, 26 september 2023 en van de heer Cooijmans, 4 oktober 2023.
354 Verslag openbaar verhoor de heer Cooijmans, 4 oktober 2023.
355 Verslag openbaar verhoor van de heer El Bali, 26 september 2023.

6.3.3 Dienst Toeslagen schort uitbetaling kinderopvangtoeslag aan ouders op zonder individuele beoordeling

De Nationale ombudsman ontvangt begin 2009 klachten van enkele tientallen ouders en twee gastouderbureaus over de Dienst Toeslagen en doet vervolgens uit eigen beweging onderzoek. Oorzaak van de meldingen is de werkwijze van de Dienst Toeslagen waarbij zij, als gevolg van een verdenking van een gastouderbureau, de kinderopvangtoeslag van klanten bij dat gastouderbureau opschort. Hierbij worden de ouders en het gastouderbureau niet van tevoren geïnformeerd. Bovendien is er geen specifieke verdenking tegen de individuele ouders, die wel afhankelijk zijn van de kinderopvangtoeslag. Daarnaast worden de ouders, als zij vervolgens per brief worden geïnformeerd over de reden van opschorting, niet gewezen op de mogelijkheid van bezwaar. Op 24 februari 2010 oordeelt de Nationale ombudsman dat de Dienst Toeslagen op het punt van informatieverstrekking aan de vraagouders, gastouders en gastouderbureaus ten tijde van het fraudeonderzoek onbehoorlijk heeft gehandeld.[356]

> *Dan krijg je weer het verhaal – dat is in mijn ogen de rode draad – dat de voortgang van het proces prioriteit had ten opzichte van de rechtspositie van de burger.*
>
> *Openbaar verhoor Pierre Niessen, 25 september 2023*

6.3.4 Dienst Toeslagen kent veelvuldig en routinematig de kwalificatie opzet/grove schuld toe, waardoor een persoonlijke betalingsregeling en schuldsanering wordt onthouden

In paragraaf 6.3.2. is aan de orde gekomen dat toeslagaanvragers die om wat voor reden dan ook een handmatige behandeling van hun aanvraag krijgen, veel documenten moeten overleggen. Als er iets aan de aanvraag ontbreekt of als een klein deel van de eigen bijdrage niet is betaald kan het hele bedrag aan toeslagen worden teruggevorderd. De aanvrager moet dan dus alles terugbetalen en dit kan oplopen tot vele tienduizenden en euro's, soms zelfs meer dan €100.000. Volgens de standaardbetalingsregeling (die wordt gehanteerd door de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen) moet dit volledige bedrag in twee jaar tijd in 24 gelijke delen worden terugbetaald. Als de aanvrager dit niet kan betalen, kan een verzoek worden ingediend voor een persoonlijke betalingsregeling bij de Belastingdienst. De Dienst Toeslagen kan (samen met eventuele andere schuldeisers) ook meewerken aan een regeling voor minnelijke schuldsanering (MSNP), onder leiding van de gemeente als schuldhulpverlener. Bij een persoonlijke betalingsregeling of minnelijke schuldsanering wordt rekening gehouden met de draagkracht van de toeslagaanvrager. Ook kan worden beslist om na een periode van terugbetaling naar draagkracht de restschuld niet te innen. Bovendien wordt rekening gehouden met de beslagvrije voet, zodat mensen niet onder het bestaansminimum zakken. Als het niet lukt om een minnelijke schuldsaneringsregeling te treffen, is de laatste mogelijkheid om de rechter te verzoeken om een wettelijke schuldsaneringsregeling.

356 Nationale ombudsman (2010), p. 9.

Tabel 6.1 Uitleg opzet/grove schuld en betalings- en schuldsaneringsregelingen

Opzet	Opzet is het willens en wetens handelen of nalaten. Onder opzet wordt mede verstaan voorwaardelijk opzet. Onder voorwaardelijk opzet wordt verstaan het willens en wetens aanvaarden van de aanmerkelijke kans dat een handelen of nalaten tot gevolg heeft dat de beboetbare gedraging wordt begaan.
Grove schuld	Grove schuld is een in laakbaarheid aan opzet grenzende mate van verwijtbaarheid en omvat mede grove onachtzaamheid. Daarbij kan gedacht worden aan laakbare slordigheid of ernstige nalatigheid. Bij grove schuld had belanghebbende redelijkerwijs moeten of kunnen begrijpen dat zijn gedrag tot gevolg kon hebben dat een te hoog bedrag aan tegemoetkoming zou kunnen worden toegekend.[357]
Standaard-betalingsregeling	Bij een standaardbetalingsregeling van de Belastingdienst moet de volledige schuld in gelijke termijnen van maximaal 24 maanden worden terugbetaald (geldt alleen voor toeslagen).
Persoonlijke betalingsregeling	Een burger kan een verzoek doen om een persoonlijke betalingsregeling bij de Belastingdienst. Een persoonlijke betalingsregeling betekent dat een betalingsregeling voor de duur van 24 maanden naar draagkracht wordt aangeboden waarbij de betalingscapaciteit per maand wordt uitgerekend. Een eventuele restschuld na twee jaar wordt niet actief geïnd, maar slechts gedurende drie jaar nog verrekend met eenmalige teruggaven inkomensheffing of nabetalingen van toeslagen.[358] De kwalificatie 'opzet/grove schuld' leidt tot afwijzing van het verzoek tot een persoonlijke betalingsregeling.
Minnelijke schuld-sanering natuurlijke personen (MSNP)	MSNP is een buitengerechtelijk traject voor schuldsanering dat kan worden aangevraagd via de gemeente. Een schuldhulpverlener neemt bij MSNP contact op met alle schuldeisers en probeert met hen betalingsregelingen te sluiten, met als doel tot een sanering te komen.[359]
Wettelijke schuld-sanering natuurlijke personen (WSNP)	Als het niet lukt om minnelijke schuldsanering te krijgen, dan kan de rechtbank worden verzocht om wettelijke schuldsanering. Om te worden toegelaten tot de wettelijke schuldsanering moet aan bepaalde voorwaarden voldaan. Eén van die voorwaarden is dat de schulden te goeder trouw zijn ontstaan en het doorlopen van het MSNP-traject.[360]

357 Bijlage bij Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 915, p. 5.
358 Bijlage bij Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 915. p. 5.; Dienst Toeslagen Ministerie van Financiën. Persoonlijke betalingsregeling toeslagen. Geraadpleegd op 22 januari 2024. belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/toeslagen/content/persoonlijke-betalingsregeling-toeslagen.
359 Belastingdienst. Hoe werkt minnelijke schuldsanering? Geraadpleegd op 22 januari 2024. belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/prive/contact/rechten_en_plichten_bij_de_belastingdienst/schuldsanering/minnelijke-schuldsanering
360 Rijksoverheid. Wettelijke schuldsanering (Wsnp) aanvragen. Geraadpleegd op 22 januari 2024. rijksoverheid.nl/wetten-en-regelingen/productbeschrijvingen/wettelijke-schuldsanering-wsnp

Betalings- en schuldsaneringsregelingen kunnen een uitweg bieden uit de uitzichtloze situatie waar veel toeslagaanvragers met hoge terugvorderingen zich in bevinden. Zo vertelde mevrouw Gonçalves Tavares dat zij op het moment dat zij onder bewind wordt gesteld (waardoor de hele beslaglegging wegvalt) de weg naar boven weer kan inslaan.[361]

> *Ja, daar was het, daar was het: de rust.*
>
> *Openbaar verhoor Dulce Gonçalves Tavares, 6 september 2023*

Echter, in de periode 2012-2019 krijgen tussen de 25.000 en 35.000 toeslagaanvragers die verzoeken om een persoonlijke betalingsregeling de kwalificatie opzet/grove schuld.[362] Hierdoor worden de verzoeken tot een persoonlijke betalingsregeling afgewezen en komen mensen niet in aanmerking voor een zogeheten 'buiteninvorderingstelling', op basis waarvan de Dienst Toeslagen kan afzien van invordering van de toeslagschuld. Ouders komen weliswaar nog wel in aanmerking voor een standaardbetalingsregeling, maar volgens deze regeling moet de volledige schuld in maximaal 24 maanden volledig worden afgelost. Omdat het bedrag van de terugvordering kan oplopen tot vele tienduizenden euro's, soms meer dan een ton, zijn mensen met een standaardbetalingsregeling niet geholpen, waardoor zij vaak jarenlang in erbarmelijke omstandigheden moeten leven, zonder uitzicht op een oplossing van hun financiële problemen. Mevrouw Gonçalves Tavares geeft in haar openbaar verhoor aan dat zij soms maar €250 euro overhield per maand.[363]

Staatssecretaris Van Huffelen (Financiën) concludeert in december 2020 op basis van een steekproef van 110 dossiers dat 94% van de opzet/grove schuld-kwalificaties, op basis van de geldende kaders in 2020, niet meer als terecht te beoordelen zijn, in de meeste gevallen omdat er onvoldoende documentatie in de systemen over het oordeel aanwezig is.[364]

Onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR) geeft nader inzicht in hoe de beoordeling dat er sprake is van opzet of grove schuld in de periode 2012-2019 tot stand is gekomen. Tot juli 2013 zijn er 13 regionale incassocentra bij de Belastingdienst en daarvan is niet meer te achterhalen hoe zij tot dit oordeel komen. Het landelijk incassocentrum, dat operationeel is vanaf juli 2013, hanteert uit efficiencyoverwegingen (wisselende) drempelbedragen voor de vaststelling van opzet/grove schuld. Onder dit grensbedrag wordt een persoonlijke betalingsregeling toegestaan, en boven dit grensbedrag volgt een beoordeling op opzet/grove schuld. In de periode 10 februari 2016 tot en met 22 februari 2016 blijft ook die beoordeling achterwege en wordt voor alle kinderopvangtoeslagschulden, voor zover die per jaar groter waren dan €3.000, en overige toeslagen bij een totaal terugvorderingsbedrag van €5.000 of meer zonder verdere controle opzet/grove schuld gesteld. Dit betreft ongeveer 990 burgers, waarvan voor

361 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Gonçalves Tavares, 6 september 2023.
362 Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 613, p. 15.
363 Verslag openbaar van mevrouw Gonçalves Tavares, 6 september 2023.
364 Bijlage bij Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 754, p. 12-13.

ongeveer 920 burgers geen inhoudelijke beoordeling heeft plaatsgevonden. Dit wordt gedaan om achterstanden weg te werken.

Uit het onderzoek van de ADR blijkt verder dat onduidelijk is of de gehanteerde grensbedragen en eventuele wijzigingen daarin de instemming van het management van de directie Centrale Administratieve Processen (CAP) hebben (het landelijk incassocentrum valt onder deze directie). Ook ontbreken bewijsstukken met betrekking tot de totstandkoming van de gehanteerde grensbedragen, bijvoorbeeld beschouwingen over de verenigbaarheid met wet- en regelgeving. Bij de beoordeling of er sprake is van opzet of grove schuld, die door de ADR als ingewikkeld is aangemerkt, worden veel medewerkers met weinig kennis van invordering ingezet. De ADR heeft geen interne controles aangetroffen die waren gericht op het naleven van procedures en de totstandkoming en effecten van grensbedragen.[365]

Een werkinstructie van 1 augustus 2017 bij de Dienst Toeslagen geeft enig inzicht in de beoordeling of er sprake is van opzet of grove schuld bij een aanvraag voor een persoonlijke betalingsregeling. Opmerkelijk is het ambivalente karakter van deze werkinstructie. Enerzijds staat er dat het bepalen van opzet of grove schuld een grijs gebied is en dat er daarom gedegen onderzoek nodig is, anderzijds staat er onder het kopje 'enkele richtlijnen/aandachtspunten' een opsomming waarin wordt gesteld dat er in die situaties sprake is van opzet/grove schuld. Het gaat dan om een urenverschil van meer dan 40 uur gedurende drie of meer maanden bij 120 tot en met 230 uur kinderopvang, een urenverschil van meer dan 20 uur gedurende drie of meer maanden bij 120 uur of minder kinderopvang, een inkomensverschil van €10.000 of meer gedurende één jaar of een inkomensverschil van €5.000 of meer bij meerdere jaren.[366]

Eerder hadden staatssecretarissen Vijlbrief en Van Huffelen (Financiën) al aan de Kamer bericht dat een verzoek tot minnelijke schuldsanering van mensen die een individuele schuld bij de Belastingdienst hadden van meer dan €10.000 – dit kan zowel een belasting- als een toeslagschuld zijn – in samenhang met een FSV-registratie 'melding fraudepost' en/of de kwalificatie opzet/grove schuld zonder verdere inhoudelijke beoordeling werd afgewezen. De beide staatssecretarissen noemen dit in de brief onacceptabel.[367] Het onderzoek van de ADR voegt hieraan toe dat het landelijk incassocentrum voor aanvragen voor minnelijke schuldsanering vanaf maart 2015 een programma inzet voor geautomatiseerde ondersteuning voor brieven aan schuldhulpverleners, waarin de grensbedragen zijn opgenomen. Medewerkers hoeven dan de afwijsgronden boven de grensbedragen niet meer te beoordelen en in de brief aan de schuldhulpverlener staat vermeld dat de Belastingdienst niet zal meewerken aan een minnelijke schuldsanering en ook geen uitstel van betaling zal verlenen. De aanvrager kan vervolgens nog wel een verzoek om herziening indienen.[368]

De commissie heeft zowel in interne als in openbare bronnen teksten aangetroffen waaruit valt op te maken dat in ieder geval sommige medewerkers zich bewust zijn van de verstrekkende

365 Bijlage bij Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 915, p. 10.
366 Belastingdienst. Werkinstructie bepalen Opzet of Grove Schuld (OGS) (TG304), versie 1.0., 1 augustus 2017.
367 Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 807.
368 Bijlage bij Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 915, p. 7.

gevolgen van het onthouden van een betalingsregeling of schuldsanering en van oordeel zijn dat dit een terechte behandeling is van ‘fraudeurs’.

In de handhavingsvisie van de Dienst toeslagen 2012-2015 staat bijvoorbeeld: *“Het sluitstuk van de handhaving is de invordering. De betekenis van deze vaststelling voor Toeslagen is dat invordering in ieder geval altijd plaatsvindt in gevallen dat de terugvordering te maken heeft met opzettelijk onjuiste aanvragen. Ook de mogelijkheden van de civielrechtelijk vordering zullen daarbij volledig worden uitgenut. ‘Faciliteiten’ als een betalingsregeling of uitstel van betaling gelden niet voor de fraudeur.”*[369]

In een artikel in het Algemeen Dagblad uit 2015, dat is geschreven naar aanleiding van een ‘actieweek Toeslagen’ onder leiding van de FIOD, staat: “*Ouders die gesnapt worden, kijken al gauw tegen een fikse schuld aan. Niet alleen het gefraudeerde bedrag, maar de gehele ontvangen toeslag wordt teruggevorderd.”* Vervolgens wordt een medewerker van het Openbaar Ministerie (OM) geciteerd: *“Soms gaat het om bedragen van meer dan een ton. Mensen realiseren zich niet dat ze dat bedrag de rest van hun leven moeten terugbetalen.”* En: *“Bovendien wordt de fraudeur nog vele jaren later scherp in de gaten gehouden.”* Dan volgt een citaat van een medewerker van de Dienst Toeslagen: *“Als hij of zij de Postcodeloterij wint of een erfenis opstrijkt, komen we meteen langs om te vangen.”*[370]

In een brief aan de Kamer van 12 maart 2021 geven de staatssecretarissen Vijlbrief en van Huffelen (Financiën) aan dat de Belastingdienst met de werkwijze rondom opzet/grove schuld niet in overeenstemming met wet- of regelgeving heeft gehandeld.[371]

6.3.5 Na CRvB-uitspraak in 2014 wil het UWV volledige herziening, maar SZW houdt dit tegen

Na de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op 24 november 2014 moet het roer van het sanctiebeleid onder de fraudewet radicaal om. Het UWV en andere uitvoeringsorganisaties, zoals de SVB, handelen ook direct overeenkomstig de handvatten die de CRvB heeft opgesteld. Wel is er nog het vraagstuk wat er moet gebeuren met alle boetes die al zijn opgelegd, onder wetgeving die deels in strijd met het recht is beoordeeld. Hierover lopen de visies van het UWV en het ministerie van SZW uiteen. Het UWV wil namelijk alle opgelegde boetes herzien:

> *Wij dachten: als we dat doen, maken we schoon schip en dan helpt dat om het vertrouwen van mensen in, in dit geval, de UWV-dienstverlening weer sterker te maken.*
>
> *Openbaar verhoor Bruno Bruins, 15 september 2023*

369 Dienst Toeslagen. Handhaving door Belastingdienst Toeslagen (2012-2015), ongedateerd.
370 Voskuil (2015).
371 Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 800, p. 4.

Minister Asscher (SZW) besluit slechts een fractie te herzien, te weten die boetes waar nog bezwaar en beroep open staat. Dit komt voort uit angst voor precedentwerking. Deze angst komt volgens minister Asscher (SZW) met name bij het ministerie van Financiën vandaan: "*als dit in dit geval zou kunnen, kan dat in de toekomst ook voor nog veel grotere groepen en nog veel grotere bedragen, en kan het hele systeem instabiel worden. Zij waren daar om die reden bezorgd over.*"[372]

Deze werkwijze met betrekking tot uitspraken van de rechter is volgens Arjan Dikmans, directeur Uitvoeringsbeleid en Naleving bij het ministerie van SZW, in zekere zin 'standaard-praktijk': herroepelijke zaken worden herzien, onherroepelijke zaken niet. De angst voor precedentwerking is volgens raadsheer Rottier van de CRvB echter niet terecht:

> *Er zaten zo veel fouten in dat de angst dat hier precedentwerking van zou uitgaan, wel wat overtrokken is, hoor. Want zo vaak komt het niet voor dat je het op deze manier aanvliegt.*
>
> *Openbaar verhoor Herman Rottier, 22 september 2023*

De beslissing van minister Asscher (SZW) houdt in dat er van de 66.000 opgelegde boetes slechts 6.000 worden herzien. De overige 60.000 boetes blijven onveranderd in stand, ondanks de expliciete wens van het UWV om recht te doen aan alle zaken.

Ondanks de 'standaardwerkwijze' van het ministerie van SZW komt dit beleid met betrekking tot het herzien van opgelegde boetes bij de CRvB terecht. Die oordeelt op 31 januari 2018 in drie zogeheten tussenuitspraken dat dit herzieningsbeleid, waarbij de bevoegdheid van het UWV om boetes te herzien categoraal wordt uitgesloten, niet aanvaardbaar is.[373] De CRvB draagt het UWV dan ook op dit te herstellen en alsnog beleid op te stellen op grond waarvan een boete al dan niet wordt herzien. Dit gebeurt echter niet: *"Het was een tussenuitspraak. Maar het is ook een kans die we hebben gegeven om herstel te bieden, waarbij we ons dus ook nog de lastige positie van het UWV realiseerden omdat hier de betrokkenheid van het departement wel heel duidelijk was in het geheel. De kans om overleg te hebben met het departement om misschien toch iets te gaan doen … Maar het is wel vreemd dat er vervolgens op die manier geen uitvoering aan wordt gegeven."*[374]

Vervolgens heeft de CRvB in haar einduitspraken op 7 maart 2019 zelf in deze zaken voorzien, waarbij zij 'vuistregels' formuleert waar het UWV zich aan moet houden.[375] Hierbij hoeven boetes die in kracht van gewijsde zijn gegaan én volledig zijn betaald niet te worden herzien, tenzij de boete hoger is dan de boete die de strafrechter in een soortgelijke procedure had kunnen opleggen. Indien de boete nog niet volledig is betaald, moet de boete in beginsel worden herzien.

372 Verslag openbaar verhoor van de heer Asscher, 25 september 2023.
373 CRvB 31 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:363; ECLI:NL:CRVB:2018:364 en ECLI:NL:CRVB:2018:365.
374 Openbaar verhoor van de heer Rottier, 22 september 2023.
375 CRvB 7 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:659; ECLI:NL:CRVB:2019:660 en ECLI:NL:CRVB:2019:661.

6.4 Bezwaar en beroep

6.4.1 De bezwaarfase bij Dienst Toeslagen vertoont grote gebreken

De bezwaarfase bij de Dienst Toeslagen is zowel procedureel als inhoudelijk lange tijd niet op orde. Zo wordt de beslistermijn regelmatig overschreden en kunnen bezwaren soms wel tot achttien maanden blijven liggen. Dit is soms het gevolg van efficiencymaatregelen, bijvoorbeeld omdat bezwaarmedewerkers worden ingezet op een andere afdeling, met als enig doel het behalen van een businesscase, die enkel is gericht op het opsporen van fraude. Het overschrijden van de bezwaartermijn heeft niet alleen tot gevolg dat ouders langer op een uitspraak moeten wachten, ook worden zij in financiële problemen gebracht. Zo wordt gedurende de bezwaarfase de kinderopvangtoeslag vaak al stopgezet of opgeschort. Hierdoor krijgen ouders geen toeslag meer van de Dienst Toeslagen, terwijl zij daar voor de betaling van de kinderopvanginstelling wél afhankelijk van zijn. Daarnaast wordt regelmatig afgezien van het horen van de betrokken ouder(s) en vindt er geen integrale herbeoordeling van het besluit plaats. De bezwaarfase is dan ook niet effectief en duurt vaak veel te lang, terwijl mensen wél met de gevolgen komen te zitten. Dit wordt ook herkend door rechter Roeland Cooijmans, die in zijn openbaar verhoor verklaart over de bezwaarfase bij de Dienst Toeslagen: *"[E]en lange duur, weinig onderzoek naar feiten en belangen, en uiteindelijk – dat is een van de kernpunten – geen afweging op basis van evenredigheid. Want dat paste natuurlijk niet in de alles-of-nietsbenadering."*[376]

De niet-effectieve bezwaarfase wordt ondersteund door het rapport *Geen powerplay maar fair play* van de Nationale ombudsman uit 2017, dat ziet op een casus die later bekend is geworden als de CAF 11-zaak.[377] In deze casus had de Dienst Toeslagen in 2014 de kinderopvangtoeslag beëindigd van 232 ouders die kinderopvang afnamen bij hetzelfde gastouderbureau. De Dienst Toeslagen had het vermoeden dat deze ouders geen recht hadden op kinderopvangtoeslag en vroeg de ouders bewijsstukken aan te leveren. Vervolgens werd de lopende kinderopvangtoeslag in bijna alle gevallen beëindigd en moesten de ouders de kinderopvangtoeslag over 2012, 2013 en 2014 terugbetalen. Daarnaast konden ouders vanaf 1 september 2014 niet opnieuw kinderopvangtoeslag aanvragen. Veel ouders kwamen in grote financiële problemen, omdat zij de opvangkosten niet meer konden betalen. Naar aanleiding hiervan zijn door betrokken ouders veel bezwaarschriften ingediend, maar deze konden zij niet goed motiveren, omdat de Dienst Toeslagen niet had aangeven welke bewijsstukken er ontbraken of onjuist zouden zijn. Vervolgens heeft de Dienst Toeslagen grote achterstand opgelopen bij de behandeling van de bezwaarschriften, maar de indieners kregen geen bericht over de vertragingen. De Ombudsman constateert dan ook dat de Dienst Toeslagen door deze aanpak de ouders langdurig in een onmogelijke positie, in grote financiële problemen en in grote onzekerheid heeft gebracht.[378] Het gevolg van een niet-effectieve bezwaarfase is bovendien dat een rechtzoekende een mogelijkheid 'mist' om zijn recht te halen.

376 Openbaar verhoor van de heer Cooijmans, 4 oktober 2023.
377 Nationale ombudsman (2017).
378 Nationale ombudsman (2017), p. 4.

6.4.2 Ook in de fase van beroep en hoger beroep gaat veel mis

Ook in de fase van beroep is gebleken dat er bij de Dienst Toeslagen het nodige niet op orde was. Zo zijn dossiers vaak niet compleet, waardoor de bestuursrechter zich extra actief moet opstellen om recht te kunnen doen aan de rechtzoekende. Dit geldt niet alleen voor de fase van beroep bij de bestuursrechter bij de rechtbank:

> *Voor mij was met name van belang wat ik in het dossier had als het gaat om het specifieke besluit, waarbij het voorschot op nihil was gesteld. En dat was heel mager. Want de hoorzittingen vonden niet altijd plaats. Ik heb weinig verslagen gezien van hoorzittingen. Het was dus een te mager dossier.*
>
> *Openbaar verhoor Roeland Cooijmans, 4 oktober 2023*

Maar ook voor de fase van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, aldus Bart Jan van Ettekoven, voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak:

> *We hebben vooral in de beginjaren enorme last gehad van het feit dat de informatie in de dossiers van de Belastingdienst gebrekkig was; [...] Omdat die informatie [...] gebrekkig was en er van alles niet in het dossier zat, is er behoorlijk vaak gevraagd om extra informatie aan de Belastingdienst: we willen dat en dat nog weten.*
>
> *Openbaar verhoor Bart Jan van Ettekoven, 4 oktober 2023*

Daarnaast geven vertegenwoordigers van de Dienst Toeslagen volgens de heer van Ettekoven op zitting onjuiste en incomplete informatie als de rechter hen vraagt naar de financiële gevolgen voor de ouders. Het antwoord van de vertegenwoordigers van de Dienst Toeslagen is dat de ouders desgewenst een persoonlijke betalingsregeling aangeboden krijgen, mits hun geen opzet of grove schuld te verwijten valt. Hiermee zijn zij na 24 maanden uit de problemen, omdat het restantbedrag na 24 maanden niet wordt ingevorderd. Ook zeggen vertegenwoordigers van de Dienst Toeslagen op zitting dat de dienst rekening houdt met de betalingscapaciteit van de ouders en de beslagvrije voet. Achteraf blijkt dat in werkelijkheid de Dienst Toeslagen terugvorderingsbedragen verrekent met andere toeslagen en bepaalde schulden niet meeneemt bij de beoordeling van de draagkracht, waardoor van ouders meer wordt teruggevorderd dan reëel mogelijk is.[379] De heer van Ettekoven geeft in zijn openbaar verhoor het volgende aan: *"Als er aanleiding was voor de Belastingdienst/Toeslagen om te denken dat er opzet of grove schuld was, dan ging die over tot dwanginvorderingen. Dat kon leiden tot zeer ingrijpende maatregelen, tot en met gedwongen verkoop van huizen enzovoort. [...]*

379 Raad van State (2021), p. 42.

Dat is heel indringend. Over dat deel van het verhaal [...] is ons een ambtelijk verhaal verteld dat anders was dan wat er in werkelijkheid bleek te gebeuren."[380]

Door deze werkwijze van de Dienst Toeslagen in bezwaar en beroep is de rechtsbescherming van mensen tekortgedaan. In bezwaar krijgen zij geen daadwerkelijke kans om hun recht te halen, termijnen worden grootschalig overschreden, waarbij de gevolgen voor de ouders al in werking treden. Ook in beroep en hoger beroep heeft de Dienst Toeslagen de dossiers niet op orde, waardoor de rechter pleisters moet plakken om recht te kunnen doen aan individuele gevallen. Ook schetsen procesvertegenwoordigers van de Dienst Toeslagen tijdens een rechtszitting een beeld dat niet overeenkomt met de werkelijkheid. Hierdoor blijven de werkelijke gevolgen van het in stand laten van een besluit buiten beeld en is de bestuursrechter eerder geneigd 'mee te gaan' met de Dienst Toeslagen, terwijl de ouders in een volgend stadium te maken krijgen met ernstige consequenties.

Niet elke ervaring met in beroep gaan is negatief. Mevrouw Gonçalves Tavares geeft in haar openbaar verhoor aan dat de rechter haar geloofde en ging helpen. Ze vertelt dat de rechter tegen haar zei: *"We gaan u helpen, want u bent niet de enige. Er zijn er zoveel. Ga ouders zoeken en ga hiervoor vechten. [...] Als je deze deur uitloopt, staat er iemand buiten. Dat is een bewindvoerder. Die gaat jou helpen de komende drie jaar. Ga ervoor vechten."*[381]

Ten aanzien van de omvang van het aantal getroffenen moet worden opgemerkt dat niet iedereen in bezwaar of beroep gaat. Sommige mensen laten het er bij zitten en/of zijn niet in staat om een procedure te starten. Door de gebrekkige werkwijze van de Dienst Toeslagen zijn dan ook hoogstwaarschijnlijk (veel) meer mensen geraakt dan alleen die personen die bij de rechter terecht zijn gekomen.

6.4.3 De Dienst Toeslagen blijft de alles-of-niets-lijn tot 2019 hanteren en bepleiten in (hoger) beroep

In paragraaf 4.4 wordt beschreven hoe het ministerie van SZW vasthoudt aan de alles-of-nietsbenadering en geen ruimte biedt aan de Dienst Toeslagen om af te wijken van de wet. De directeur Toeslagen, de heer Blankestijn, besluit daarom om vast te houden aan de lijn, ondanks zwaarwegende bezwaren die inmiddels binnen de dienst bestaan tegen de benadering. Eén van de redenen hiervoor is dat de Dienst Toeslagen zich gebonden voelt aan de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.[382]

De Afdeling bestuursrechtspraak houdt de alles-of-nietsbenadering tot oktober 2019[383] in stand en legitimeert deze voor de Dienst Toeslagen. Ook vertegenwoordigers van de Dienst Toeslagen bepleiten al die tijd de benadering in beroeps- en hoger beroepszaken. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak voert de Dienst Toeslagen in verweerschriften en op zittingen hierbij veelvuldig aan dat "*als hij de herziening en terugvordering zou beperken tot het bedrag van de eigen bijdrage, een financiële prikkel voor ouders zou ontbreken om die eigen bijdrage te*

380 Verslag openbaar verhoor van de heer van Ettekoven, 4 oktober 2023.
381 Verslag openbaar van mevrouw Gonçalves Tavares, 6 september 2023.
382 Verslag openbaar verhoor van de heer Blankestijn, 28 september 2023.
383 ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536.

voldoen. In combinatie met beperkte controlemogelijkheden en een geringe 'pakkans' zou het ouders kunnen bewegen om geen eigen bijdrage te betalen."[384]

6.4.4 De gevolgen van de alles-of-nietsbenadering zijn zeer ernstig

De gevolgen van de alles-of-nietsbenadering zijn heel ernstig. Als toeslagontvangers een (klein) deel van de kosten niet kunnen verantwoorden moeten zij alles terugbetalen, soms over meerdere jaren. De bedragen die de Dienst Toeslagen terugvordert kunnen oplopen tot vele tienduizenden euro's en in sommige gevallen tot meer dan een ton, enkel als gevolg van een kleine fout.

> *[Z]o veel als ik in de maand terug moest betalen, verdiende ik niet eens. […] Uiteindelijk werd me duidelijk dat ik een halfuur te veel had geschreven, maar die had ik gecompenseerd met een maand daarvoor, waar ik te weinig had geschreven. Daar is het allemaal uit ontstaan.*
>
> *Openbaar verhoor Gerda en Jurgen Deceuninck, 6 september 2023*

6.4.5 De dienstverlening van het UWV wordt geraakt door een forse bezuiniging

Ook al staat de dienstverlening bij het UWV hoog in het vaandel, de uitvoeringsorganisatie ontkomt niet aan het, onder druk van een forse bezuiniging, afschalen van de dienstverlening. Gelet op het totale uitvoeringsbudget van het UWV in die tijd is er sprake van een forse bezuiniging, die niet zonder gevolgen kan blijven voor de dienstverlening, onder meer in bezwaar en beroep.

> *Probeer maar eens dienstverlening op orde te houden als je bezuinigingen moet doorvoeren en dus mensen moet laten uitstromen. De persoonlijke dienstverlening werd op een laag pitje gezet.*
>
> *Openbaar verhoor Bruno Bruins, 15 september 2023*

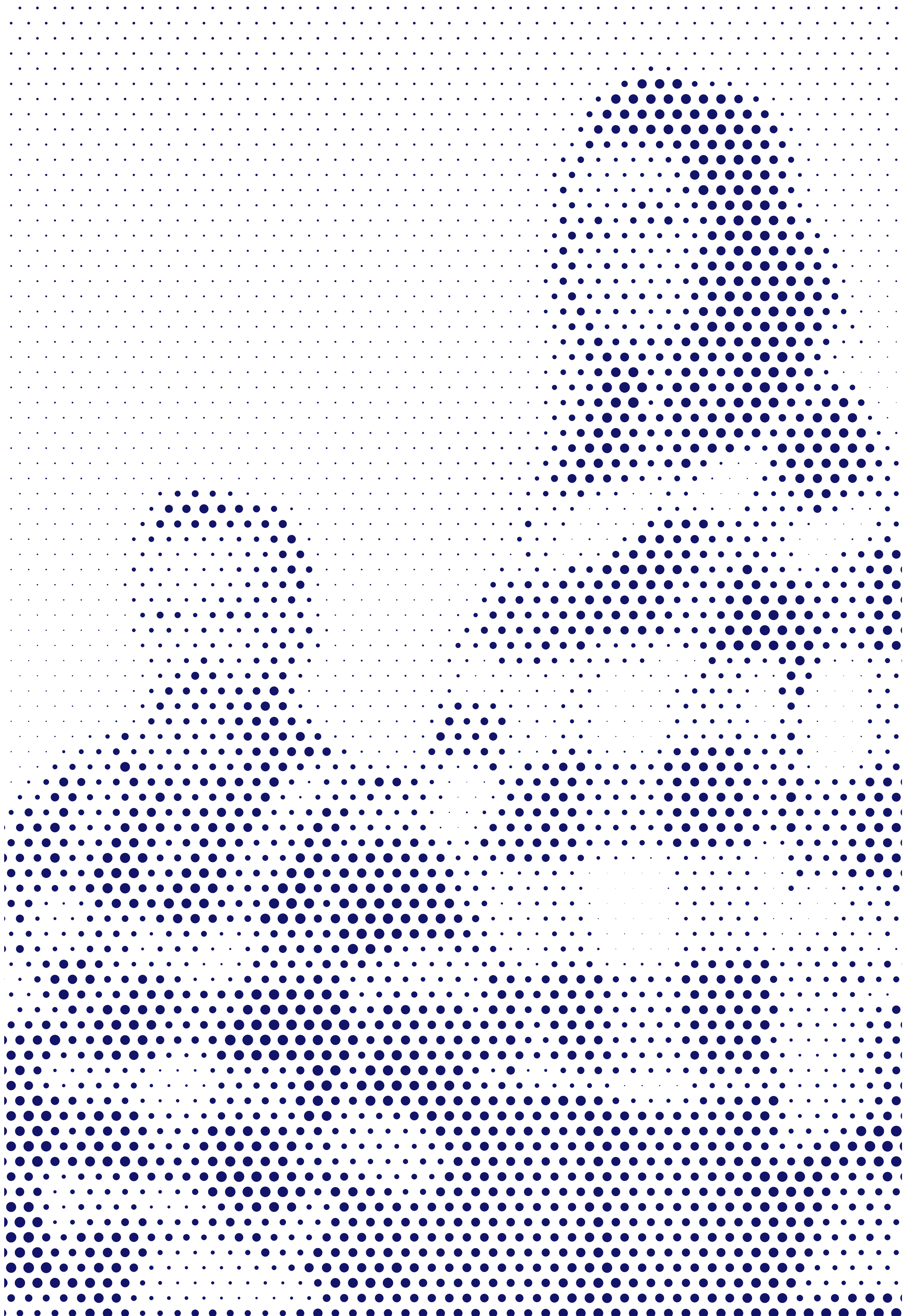
Door de bezuinigingen is er onder andere minder ruimte voor een persoonlijk gesprek tussen een werkzoekende en een UWV-medewerker, terwijl veel mensen die beroep doen op een uitkering juist behoefte hebben aan persoonlijk contact. Ook wordt versneld een digitalisering doorgevoerd. Veel mensen worden dan ook doorverwezen naar een website, die op dat moment echter nog niet goed werkt. Daarbij is van belang te onderkennen dat – zeker in 2012 – niet iedereen ICT-vaardig is.

Bovendien wordt de professionele ruimte van medewerkers van het UWV om recht te doen aan de omstandigheden van het geval ingeperkt door de komst van de fraudewet. Met de komst van deze wet krijgt het UWV, maar ook de SVB en gemeenten, veel minder beleidsvrijheid

384 Raad van State (2021), p. 35.



Gerda & Jurgen Deceuninck



om in de sociale zekerheid rekening te houden met de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Dit werkt vanzelfsprekend ook door in de fase van bezwaar en beroep, waar het UWV immers ook de wet heeft te volgen.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de behandeling van bezwaar- en beroepszaken (maar ook de aanvankelijke beoordeling van de overtreding zelf) niet los kan worden gezien van de wijze waarop de rechtspraak met bepaalde wet- en regelgeving is omgegaan. Zo heeft de Centrale Raad van Beroep de fraudewet in een vroegtijdig stadium onderuitgehaald, waardoor het UWV direct meer ruimte heeft gekregen om recht te doen aan de omstandigheden van het geval. Deze gang van zaken staat echter in schril contrast met de wijze waarop de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State jarenlang de alles-of-nietsbenadering van de Dienst Toeslagen heeft goedgekeurd (zie paragraaf 6.5.1.).

6.5 Bestuursrechtspraak – Bestuursrechters gaan makkelijk mee met het bestuursorgaan en hebben te weinig aandacht voor de gevolgen voor mensen

6.5.1 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State keurt – jarenlang – de alles-of-nietsbenadering goed

Als de eerste kinderopvangtoeslagen worden uitgekeerd (vanaf 2006) is de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst – onder meer door capaciteitsproblemen – nog niet bezig met controle en handhaving van de verstrekte geldbedragen. Dit start pas rond 2009, waarbij ook de eerste tekortkomingen aan het licht komen. In sommige zaken is sprake van grote bedragen die niet kunnen worden verantwoord. Deze zaken komen ook bij de rechter terecht, waarna uiteindelijk de hoogste bestuursrechter, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een oordeel moet vellen. De heer Van Ettekoven, voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, noemt in zijn openbaar verhoor een voorbeeld van een zaak die destijds (in 2011) aan de Afdeling bestuursrechtspraak werd voorgelegd: "*Ouders krijgen in één jaar €60.000 kinderopvangtoeslag, kunnen daar €1.600 van verantwoorden en €58.400 niet. Nou, het kan zijn dat daar helemaal geen sprake is van fraude of misbruik, maar je kan dan wel vaststellen dat er een grote tekortkoming is in de verantwoording van hoe je met het ontvangen geld bent omgegaan.*"[385] Het is in deze periode dat de alles-of-nietsbenadering ontstaat. De wettelijke systematiek is aanleiding voor deze benadering en deze interpretatie van de wet wordt door de Dienst Toeslagen ook voorgelegd aan de landsadvocaat, die deze zienswijze 'pleitbaar' noemt, maar dat in alle gevallen alle feiten en omstandigheden van het geval moeten worden meegenomen en er een concrete toets dient plaats te vinden.[386] Vervolgens wordt deze zienswijze gehanteerd in een rechtszaak bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die deze lezing van de wet goedkeurt. De interpretatie van de relevante wet- en regelgeving vertoont grote overeenkomsten met de gebruikelijke wijze waarop onder andere subsidiezaken, maar ook huur- en zorgtoeslag, worden beoordeeld (met een aanvraag, voorschot, toekenning, vaststelling en (eventueel) terugvordering). Dit is ook logisch, want

385 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Ettekoven, 4 oktober 2023.
386 Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 46.

het relevante wetsartikel omtrent terugvordering is vervat in een zogeheten kaderwet, die op meerdere regelingen van toepassing is, namelijk zowel de kinderopvangtoeslag, als de huur- en zorgtoeslag. In dit geval gaat het om artikel 26 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Dit artikel is door de Afdeling bestuursrechtspraak voor het eerst geïnterpreteerd in een huurtoeslagzaak (in 2008), waar – zoals gebruikelijk in dergelijke zaken – werd bepaald dat bij een enkele onvolkomenheid de gehele toeslag moest worden terugbetaald.[387]

De Afdeling bestuursrechtspraak is zich er weliswaar van bewust dat het gaat om grote bedragen – het ging soms namelijk over terugvorderingsbesluiten van het gehele bedrag dat over meerdere jaren was uitgekeerd – maar welke gevolgen de uitspraak precies heeft voor ouders is voor de Afdeling minder inzichtelijk. Zo wordt op de rechtszitting door de Dienst Toeslagen vaak voorgespiegeld dat ouders een betalingsregeling krijgen aangeboden van 24 maanden, waarbij rekening wordt gehouden met de financiële draagkracht en, indien nodig, met de beslagvrije voet. Echter, in de praktijk wordt de teruggevorderde kinderopvangtoeslag vaak verrekend met bijvoorbeeld de huurtoeslag of de zorgtoeslag, waardoor mensen nog steeds zonder geld komen te zitten. Daarnaast tellen bepaalde schulden, zoals studieschulden, niet mee bij de hoogte van de draagkracht, terwijl die schulden ook moeten worden afbetaald. En als de Dienst Toeslagen van mening is dat wél sprake was van opzet of grove schuld, dan is een persoonlijke betalingsregeling niet mogelijk, waardoor de gehele toeslagschuld, op grond van een *standaardbetalingsregeling* binnen 24 maanden moet worden terugbetaald. Lukt dat niet, dan kan men overgaan tot zeer ingrijpende maatregelen, zoals dwanginvorderingen en de gedwongen verkoop van huizen.[388]

De alles-of-nietsbenadering wordt jarenlang goedgekeurd door de Afdeling bestuursrechtspraak. Ook al worden de tekortkomingen aan de zijde van de ouders kleiner en kleiner, zij moeten het volledige bedrag aan kinderopvangtoeslag terugbetalen.

6.5.2 Rolverwarring tussen Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Dienst Toeslagen: wie legt de wet uit?

De commissie constateert dat een zekere vorm van rolverwarring is opgetreden tussen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Dienst Toeslagen over wie de wet nu moet uitleggen. Zowel de heer Cooijmans, rechter bij de Rechtbank Rotterdam, als de heer Van Ettekoven, voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zijn van mening dat, ondanks de strenge alles-of-nietsbenadering er wel degelijk ruimte was voor de Dienst Toeslagen om hiervan af te wijken.[389]

Door de Dienst Toeslagen worden de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak echter wel degelijk geïnterpreteerd als een uitleg van de wet, waardoor zij het idee heeft dat zij niet anders *mag* handelen, omdat de wetgever dat nu eenmaal zo heeft bedoeld. Dit blijkt onder meer uit de wijze waarop de eerste uitspraak met de alles-of-nietsbenadering wordt ontvangen op het ministerie van Financiën: "*In tegenstelling tot onze eerdere adviezen, is ons advies nu om*

387 ABRvS 24 augustus 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG8262.
388 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Ettekoven, 4 oktober 2023.
389 Verslagen openbare verhoren van de heer Cooijmans, 4 oktober 2023 en van de heer Van Ettekoven, 4 oktober 2023.

in lijn met de uitspraak van de Raad van State de wet te volgen en dus de terugvordering niet te beperken tot de hoogte van de eigen bijdrage. Wij volgen daarmee gewoon de wet Awir."[390]

Dat de Afdeling bestuursrechtspraak niet slechts besluiten toetst, maar wel degelijk ook de wet uitlegt, komt bovendien naar voren in de uitspraak van 8 juni 2016, waarin wordt gesteld: "*In de Awir is geen bepaling opgenomen op grond waarvan de Belastingdienst/Toeslagen van terugvordering kan afzien dan wel de terugvordering kan matigen.*"[391]

Daarbij komt dat de Afdeling bestuursrechtspraak als hoogste rechter lange tijd verschillende uitspraken waarin een soepeler uitleg van de wet werd gehanteerd structureel vernietigt: "*Een kleine minderheid van de bestuursrechters is wel van de strikte rechtspraak van de Raad van State afgeweken en heeft ouders daarmee meer rechtsbescherming geboden. Dit gebeurde met name bij de rechtbank Rotterdam en de rechtbank Den Haag* (...). *Deze uitspraken werden, als daartegen hoger beroep werd ingesteld, vernietigd en hebben dus geen koerswijziging teweeggebracht. Dit heeft ertoe geleid dat in rechtbankuitspraken steeds minder en vanaf 2015 vrijwel geen afwijking van de strikte uitleg meer voorkwam* [...]."[392]

Kortom: ook al had de Dienst Toeslagen wellicht enige ruimte om anders te handelen, hij voelde niet dat hij deze ruimte had, omdat hij meende de wet uit te voeren, die op een zeer strikte manier door de Afdeling bestuursrechtspraak aan hem was uitgelegd. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft wel degelijk actieve betrokkenheid gehad bij de totstandkoming en instandhouding van een strikte en dwingende uitleg van de Wet kinderopvang (Wko) en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), als gevolg waarvan vele ouders in ernstige financiële problemen zijn geraakt.

6.5.3 Signalen rechtbank Rotterdam hebben geen effect

In februari 2014 vindt een zogeheten benen-op-tafeloverleg plaats tussen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en bestuursrechters van verschillende rechtbanken. In zo'n benen-op-tafeloverleg kunnen rechters van rechtbanken en staatsraden van de Afdeling bestuursrechtspraak van gedachten wisselen over de problemen die zij tegenkomen in hun werkzaamheden. Twee rechters van de Rechtbank Rotterdam brengen de prangende problematiek omtrent kinderopvangtoeslagzaken naar voren. In de toelichting wordt vooral benadrukt dat er zorgen zijn over de ouders en de grote gevolgen van de besluiten voor de ouders. Daarnaast is er aandacht gevraagd voor de motivering door de Afdeling bestuursrechtspraak van hun uitspraken als reactie op de uitspraken van de rechtbank Rotterdam.

> *Hoe werd dat ontvangen? Nou, je kon een speld horen vallen. [...] Dat was indringend.*
>
> *Openbaar verhoor Roeland Cooijmans, 4 oktober 2023*

390 Ministerie van Financiën. Notitie van DG Belastingdienst aan staatssecretaris inzake Consequenties uitspraak RvS inzake Appelbloesem, 1 februari 2013, p. 2.

391 ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1610.

392 Werkgroep Reflectie Toeslagenaffaire Rechtbanken (2021), p. 7.

Ook al maakt het relaas van de bestuursrechters indruk, de Afdeling bestuursrechtspraak wijzigt haar koers niet. Er komt ook geen terugkoppeling, anders dan de uitspraak in hoger beroep, waarin de argumenten van de rechtbank – overigens zonder nadere motivering – van tafel worden geveegd en (wederom) wordt vastgehouden aan de alles-of-nietsbenadering.

6.5.4 Vanaf 2016 scherpste randjes eraf, maar ouders worden nauwelijks geholpen

Op 8 juni 2016 haalt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, overigens op instigatie van de Dienst Toeslagen, enkele scherpe randjes van de heersende alles-of-nietsbenadering af. In deze zaak brengt de Dienst Toeslagen naar voren dat zij bij zogeheten 'afrondingsverschillen', dat wil zeggen bij kleine verschillen tussen de totale kosten van kinderopvang en de aantoonbaar betaalde kosten, ervan uitgaat dat alle kosten van kinderopvang zijn voldaan. Hierbij relateert de Dienst Toeslagen de niet aangetoonde kosten aan het bedrag van de eigen bijdrage, en dus niet aan de totale kosten voor kinderopvang. In deze zaak had een ouder €9.589,20 aan totale kosten voor kinderopvang, waarvoor hij €8.313,00 aan kinderopvangtoeslag ontving. De eigen bijdrage bedraagt dus €1.276,20, waarvan de vraagouder €296,20 moet verantwoorden. Ondanks dat de vraagouder kan bewijzen dat hij €290,00 cash had opgenomen en een ondertekende verklaring van de gastouder had ingebracht, waarin werd gesteld dat €296,00 contant was betaald, overtuigt dit alles de Afdeling bestuursrechtspraak niet. Er zijn namelijk geen kwitanties waaruit blijkt dat de opgenomen geldbedragen ook daadwerkelijk zijn aangewend om de kosten voor kinderopvang te voldoen.[393] Gelet op deze strenge lijn van de Afdeling bestuursrechtspraak worden slechts enkele ouders geholpen met deze marginale koerswijziging. Er worden forse eisen gesteld aan de bewijslast van de ouders, waarbij ogenschijnlijk geen rekening wordt gehouden met de soms beperkte bewijsmogelijkheden van ouders, ook door de lange doorlooptijden van de bezwaar- en beroepsfase, tezamen vaak meerdere jaren.

Daarnaast worden vanaf 2017 bepaalde zorgvuldigheidseisen gesteld aan de werkwijze van de Dienst Toeslagen bij de stopzetting van een voorschot bij een vermoeden van fraude.[394] Ook hoeft een vraagouder, nadat de kinderopvangtoeslag is stopgezet, voor de resterende periode alleen de eigen bijdrage (en niet de volledige kosten voor kinderopvang) te betalen om alsnog aanspraak te kunnen maken op de kinderopvangtoeslag.[395] Deze twee ingrepen van de Afdeling bestuursrechtspraak bieden weliswaar enige ruimte voor de ouders die het betreft, maar het gaat om een beperkt aantal gevallen, dus een grote omslag is dit niet.

6.5.5 23 oktober 2019: de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verlaat de alles-of-nietsbenadering

Op 23 oktober 2019 gaat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dan eindelijk 'om'. De alles-of-nietsbenadering wordt verlaten en de Dienst Toeslagen moet gaan toetsen aan de evenredigheid. Dit moet gebeuren zowel in de fase van de herziening van de kinderopvangtoeslag (op grond van de Wko), als in de fase van de terugvordering (op grond

393 ABRvS 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1610.
394 ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:589.
395 ABRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:806.

van artikel 26 Awir).[396] Hierdoor ontstaat er voor de Dienst Toeslagen ineens veel meer ruimte om maatwerk te bieden en rekening te houden met de omstandigheden van het geval.

De Afdeling bestuursrechtspraak ziet plotseling toch ruimte in de wet om ook een recht op kinderopvangtoeslag vast te stellen als de aanvrager een deel van de kosten van kinderopvang heeft voldaan. Dit brengt mee dat, anders dan de Afdeling bestuursrechtspraak eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 8 juni 2016, ECLI:NL: RVS:2016:1610), de Dienst Toeslagen bij de bepaling van het recht op voorschotten kinderopvangtoeslag kan beoordelen welk bedrag aan kinderopvangtoeslag moet worden vastgesteld indien een deel van de kosten is betaald. Bij deze beoordeling moet de Dienst Toeslagen ingevolge artikel 3:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afwegen. Daarbij mogen, ingevolge het tweede lid van artikel 3:4 van de Awb, de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.[397] Kortom: als de Dienst Toeslagen de kinderopvangtoeslag herziet, moet rekening worden gehouden met het evenredigheidsbeginsel. Hierdoor resulteert een kleine tekortkoming niet direct in een nihilstelling van de kinderopvangtoeslag, maar kan ook een proportioneel deel in aanmerking komen voor terugvordering. Daarnaast heeft de Afdeling bestuursrechtspraak ook ruimte gezien om ten tijde van de terugvordering te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel, zodat ook in gevallen waarin een volledige terugvordering van de naar evenredigheid vastgestelde kinderopvangtoeslag tot onaanvaardbare uitkomsten zou leiden, het bedrag van de terugvordering kan worden gematigd. Aanleiding voor de forse koerswijziging is het gegeven dat de ernst en omvang van de problematiek inmiddels aan de Afdeling bestuursrechtspraak bekend is geworden in meerdere zaken, maar ook in andere publicaties van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Nationale ombudsman.[398] Sinds de uitspraken van oktober 2019 zijn er nauwelijks meer zaken met betrekking tot de vaststelling en terugvordering van kinderopvangtoeslagen aan de Afdeling bestuursrechtspraak, aldus Van Ettekoven in zijn openbaar verhoor.

6.5.6 De Centrale Raad van Beroep hanteert een menselijker boetebeleid

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft de menselijke maat van oudsher hoog in het vaandel staan. Dit komt onder meer tot uiting in de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 over de fraudewet, waarin zij onder meer oordeelt dat het boeteregime van de fraudewet indringender moet worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel. Hierbij worden bepaalde vuistregels gehanteerd, zodat bij opzet een boete van 100% kan worden opgelegd, bij grove schuld 75%, bij ‘reguliere’ verwijtbaarheid 50% en bij verminderde verwijtbaarheid 25%.[399]

Het is opvallend om te constateren dat amper twee weken later, op 4 december 2014, de Nationale ombudsman een rapport presenteert over de praktijk onder de fraudewet (*Geen fraudeur, toch boete*. *Een onderzoek naar de uitvoering van de fraudewet*). Daaruit komt juist naar voren dat, zelfs als de 100%-boete wordt gematigd tot 75% of zelfs 50% van het benadelingsbedrag, het kan gaan om disproportionele bedragen: “*Voor deze mensen zijn deze*

396 ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536.
397 ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535, r.o. 8.11.
398 WRR (2016)b, WRR (2017); Nationale ombudsman (2017).
399 CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.

boetes onbegrijpelijk. Het leidt tot onzekerheid en tot wantrouwen richting de overheid." Waar de CRvB een boete van 50% van het benadelingsbedrag ziet als passend voor een regulier verwijtbare overtreding, daar constateert de Nationale ombudsman dat dergelijke boetes juist disproportioneel kunnen uitpakken. De Nationale ombudsman is bovendien van oordeel dat indien sprake is van verminderde verwijtbaarheid niet een boete van 25% – zoals door de CRvB is geoordeeld – redelijk is, maar dat in die situaties "*een boete van ten hoogste 10% van het benadelingsbedrag mag worden opgelegd.*"[400]

Het is dan ook de vraag of de door de CRvB gehanteerde boetepercentages als uitgangspunt wel voldoende recht kunnen doen aan de omstandigheden van het geval. Hierbij moet worden aangetekend dat er geen sprake is van dwingende percentages, maar van uitgangspunten. Hiervan kan dan ook nog steeds worden afgeweken, als de situatie daar om vraagt.

6.5.7 Ook bij Centrale Raad van Beroep ontbreekt oog voor gevolgen voor mensen bij terugvorderingen

Anders dan bij het boeteregime heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) zich niet expliciet uitgelaten over de terugvorderingen onder de fraudewet. Deze zijn dan ook aan de orde van de dag.

> *Ja, je hebt dus enorme vorderingen. Nog steeds. En de wet bestaat nog steeds. Het is nog steeds zo dat een terugvordering verplicht is.*
>
> *Openbaar verhoor Petra Gerritsen, 15 september 2023*

Ten aanzien van terugvorderingen heeft de CRvB strikt vastgehouden aan het verplichte karakter daarvan. Dit komt immers voort uit het dwingende karakter van de wet. Zo was onder de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet BMTI) uit 1996 terugvordering al verplicht voor (de rechtsvoorgangers van) het UWV en de SVB. Met de komst van de fraudewet in 2013 werd terugvordering ook verplicht voor gemeenten, die onder meer verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de bijstandswetgeving. Van terugvordering kan slechts worden afgezien als sprake is van een zogeheten 'dringende reden' (waarover later meer).

Intrekkings- en herzieningsbesluiten worden tot op heden door de CRvB enkel getoetst aan het vertrouwensbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en het beginsel van rechtszekerheid. Er zijn in de rechtspraak echter maar weinig voorbeelden waarin het beroep op een van deze beginselen slaagt.[401] Daarnaast wordt bij dit soort besluiten (tot intrekking of herziening van een uitkering) niet getoetst aan het evenredigheidsbeginsel. Besluiten tot *terugvordering* van een uitkering worden bovendien in het geheel niet getoetst aan (een van) de beginselen van behoorlijk bestuur: "*Als eenmaal de stap is gezet dat een uitkering met terugwerkende kracht herzien of ingetrokken mocht worden, dan wordt vervolgens geoordeeld dat (behoudens de aanwezigheid*

400 Nationale ombudsman (2014).
401 CRvB 10 november 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:2086, r.o. 7.3.

van dringende redenen), het UWV verplicht is tot terugvordering."[402] Hierdoor kunnen uitkeringsgerechtigden ernstig in de knel komen, omdat zij soms een uitkering van meerdere jaren moeten terugbetalen, waardoor de terugvordering kan oplopen tot een enorm bedrag. Desondanks heeft én had de bestuursrechter meer in zijn gereedschapskist om recht te kunnen doen aan de omstandigheden van het geval. Immers, zo overweegt Ruth de Bock, raadsheer advocaat-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, zeer recent over de verhouding tussen de bestuursrechter en (de beleidsregels van) het UWV:

"Als de rechter in een individueel geval stuit op onbillijkheden, op een schending van algemene rechtsbeginselen, behoort het tot de rechterlijke taak het bestuursorgaan bij te sturen of te corrigeren. Soms kan het bestuursorgaan wellicht volstaan met het intrekken of bijstellen van een individueel besluit. Maar als de rechter herhaaldelijk de uitkeringsinstantie corrigeert in vergelijkbare zaken met vergelijkbare aspecten, zal dat reden zijn voor de uitkeringsinstantie om de beleidsregels aan te passen. Dat was ook de gedachte van de Awb-wetgever (…). Deze rechterlijke correctie is nodig om het bestuursorgaan scherp te houden op zijn eigen taakvervulling. De dynamiek tussen bestuursorgaan en rechter is nodig voor het goed functioneren van de rechtsstaat. (…) De veronderstelling die bij rechters soms leeft dat zo'n correctie zoveel mogelijk vermeden moet worden omdat het bestuursorgaan daarmee in de problemen wordt gebracht (qua uitvoering, kosten of anderszins), is lang niet altijd juist. (…) [H]et is niet de taak van de rechter om te voorkomen dat een bestuursorgaan in de problemen wordt gebracht. Het is de taak van de rechter om rechtsbescherming te bieden aan rechtszoekenden, en te voorkomen dat deze rechtszoekenden (op onevenredige wijze) in de problemen komen. Voor een goede vervulling van die taak moet de rechter tegenwicht bieden aan het bestuursorgaan, en niet voorsorteren op veronderstelde uitvoeringsproblemen."[403]

Met andere woorden: de rechtzoekende hoort centraal te staan en niet (het besluit of de beleidsregels van) het bestuursorgaan. Hierover gaat de volgende paragraaf.

6.5.8 De Centrale Raad van Beroep en de aandacht voor het bestuursorgaan

Een voorbeeld waar de Centrale Raad van Beroep (CRvB) eventuele moeilijkheden in de uitvoering expliciet heeft laten meewegen, is te vinden in een van de uitspraken over de herziening van de onder de fraudewet opgelegde boetes. In deze uitspraken heeft de CRvB immers vuistregels geformuleerd voor de beoordeling van situaties waarin om herziening van een dergelijke boete is verzocht. Daarbij speelde volgens de CRvB niet alleen het belang van de betrokkene tot betaling van een onevenredig hoge boete, maar ook "*het algemene belang van de samenleving in verband met het vertrouwen dat in de rechtsstaat in rechte onaantastbare besluiten ten uitvoer worden gelegd.*" De CRvB vervolgt: "*Daarnaast komt betekenis toe aan de uitvoeringslasten van het herbeoordelen van socialezekerheidsboetes voor de betrokken bestuursorganen. Bij een volledige herbeoordeling zouden in een complexe uitvoeringspraktijk die uitvoeringslasten onevenredig zwaar zijn en aanleiding kunnen geven tot vele vervolgprocedures over de hoogte van de boete.*"[404]

402 CRvB 10 november 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:2086, r.o. 7.11.
403 CRvB 10 november 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:2086, r.o. 8.19-8.20.
404 CRvB 7 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:659.

De CRvB heeft dus eventuele uitvoeringslasten expliciet mee laten wegen bij de beoordeling van de vraag of een reeds opgelegde boete al dan niet moet worden herzien. Daarnaast heeft zij betekenis toegekend aan het vertrouwen dat de maatschappij moet kunnen hebben in de sociale zekerheid en dat opgelegde boetes ook daadwerkelijk worden geïnd. De commissie heeft begrip voor het feit dat de CRvB alle belangen meeweegt bij haar beslissing, maar vraagt zich tegelijkertijd af of, zoals meerdere getuigen voor de commissie hebben verklaard, niet ook een integrale herziening (van *alle* opgelegde boetes) tot de mogelijkheden zou behoren, zonder dat daarmee een precedent zou worden geschapen voor andere gevallen. Daarmee zou het vertrouwen dat in de rechtsstaat opgelegde boetes ook ten uitvoer worden gelegd voldoende zijn geborgd, terwijl tegelijkertijd het vertrouwen in de rechtsstaat van gedupeerden wordt hersteld. Dan wordt weliswaar minder rekening gehouden met eventuele uitvoeringslasten aan de zijde van het UWV, maar ten aanzien daarvan is het, zoals raadsheer advocaat-generaal De Bock heeft overwogen, de vraag of dat een rol moet spelen bij rechterlijke oordeelsvorming.

De commissie is zich bewust van het feit dat in de bestuursrechtspraak inmiddels een nieuw toetsingskader wordt gehanteerd om een in rechte onaantastbaar geworden boetebesluit te herzien, namelijk als dit besluit 'evident onredelijk' is. Anders dan voorheen hoeft de belanghebbende niet nieuwe feiten of omstandigheden aan te dragen om voor een heroverweging van het boetebesluit in aanmerking te komen.[405] Hierdoor hebben mensen meer mogelijkheden om hun recht te halen bij het bestuursorgaan of de rechter.

6.5.9 De Centrale Raad van Beroep maakt nauwelijks gebruik van de 'dringende reden'

Een ander aspect waar raadsheer advocaat-generaal De Bock in haar recente conclusie uitgebreid bij stil heeft gestaan is het leerstuk van de 'dringende reden'. Dit begrip is in verschillende wetten (o.a. de Participatiewet en de Werkloosheidswet) neergelegd als een uitzonderingsmogelijkheid, op grond waarvan kan worden afgezien van herziening of terugvordering van een uitkering. Door het UWV wordt de 'dringende reden' zeer strikt ingevuld: in de praktijk wordt hier eigenlijk nooit toepassing aan gegeven. Deze strikte invulling is volgens De Bock niet los te zien van de restrictieve uitleg die de Centrale Raad van Beroep (CRvB) aan dit leerstuk heeft gegeven. Slechts in een enkel, hoogst uitzonderlijk, geval wordt een beroep op de dringende reden aanvaard. Zo verwijst De Bock naar een onderzoek waaruit blijkt dat tussen 2013 en 2018 onder de Wet werk en bijstand (Wwb) of de Participatiewet er geen enkel geval is geweest waarin de rechter een beroep op een dringende reden heeft gehonoreerd.[406] Weliswaar wordt in de jaren daarna in incidentele gevallen wel een beroep op dringende reden aanvaard, het blijven uitzonderingen. Het gebrek aan dynamiek tussen de CRvB en uitvoeringsorganisaties komt ook naar voren uit het rapport dat in de nasleep van het kinderopvangtoeslagenschandaal is uitgebracht: "*Een andere belangrijke constatering is dat er onduidelijkheid bestaat over de omvang van de discretionaire bevoegdheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de uitleg van het begrip 'dringende redenen'. Doordat dit begrip restrictief is uitgelegd in rechtspraak, wordt in de uitvoeringspraktijk een dringende reden niet*

405 CRvB 19 juli 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1363, zie ook de bijbehorende conclusie van advocaat-generaal Wattel: CRvB 6 december 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2623.

406 Sanders (2018), p. 211 en p. 228.

of nauwelijks aanwezig geacht. Meer in het algemeen hebben uitvoerders binnen het UWV meer behoefte aan duidelijkheid over de omvang van de discretionaire ruimte."[407]

De oorsprong van de restrictieve uitleg van de dringende reden door de CRvB is gelegen in de memorie van toelichting van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet BMTI) uit 1996. Dit betekent echter niet dat deze zelfde uitleg jaren later op precies dezelfde wijze nog moet worden gehanteerd. Immers: "*Waar het te begrijpen valt dat de rechter kort na de inwerkingtreding van nieuwe wettelijke bepalingen aanknoopt bij de parlementaire geschiedenis, is er geen steekhoudend argument om dat tot in lengte van jaren te doen. Vanuit dit perspectief hoefde de CRvB bij de uitleg van het wettelijke begrip 'dringende redenen' niet tot op de dag van vandaag als leidend te beschouwen wat daarover vóór de inwerkingtreding van de Wet Bmti in 1996/1997 door de regering is opgemerkt.*"[408]

De wetgever had ooit voor ogen om met de dringende reden een 'wettelijke hardheidsclausule' in te bouwen, waardoor, indien toepassing van de regel tot een onrechtvaardige uitkomst leidt, alsnog recht kan worden gedaan aan de omstandigheden van het geval. Inmiddels spelen algemene beginselen van behoorlijk bestuur geen rol van betekenis bij de vraag of sprake is van dringende redenen. Door de beperkte uitleg aan de dringende reden door de CRvB is het begrip in feite uitgehold en is het als zodanig een 'dode letter' geworden. Deze rechtspraak zou volgens De Bock moeten worden verlaten: "*toetsing aan het evenredigheidsbeginsel kan in een concreet geval wél aanleiding zijn om tot de aanwezigheid van een dringende reden te concluderen.*"[409] Hierdoor wordt de dringende reden op zo'n manier ingevuld dat zij als wettelijke hardheidsclausule een wezenlijke rol kan spelen in het stelsel van herziening en terugvordering van uitkeringen. De commissie zal hier in haar aanbevelingen nader op ingaan.

407 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 29362, nr. 309, p. 98.
408 CRvB 10 november 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:2086, r.o. 15.18.
409 CRvB 10 november 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:2086, r.o. 12.20.



Hoofdstuk 7

Grondrechten op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en gelijke behandeling zijn geschonden bij fraudebestrijding in de sociale zekerheid en toeslagen

7.1 Inleiding

Waarom ik? Het is de vraag die de commissie meekreeg van de mensen wiens levens vermorzeld zijn door het toeslagenschandaal. De commissie vindt het belangrijk om eerlijk en duidelijk te zijn. Dit hoofdstuk geeft geen antwoord op deze individuele vraag. Wel laat dit hoofdstuk zien welke patronen dominant waren bij het gebruik van (persoons)gegevens in de uitvoering van fraudebestrijding in de sociale zekerheid en toeslagen. Dit lijkt op het eerste gezicht abstract en technisch. Maar achter elk (persoons)gegeven gaat een mens schuil wat betekent dat de waarborgen voor het uitwisselen, gebruiken en koppelen van gegevens ook waarborgen voor mensen zijn.

Opvallend is dat de commissie vergelijkbare gebreken aantreft bij de uitvoering van fraudebestrijding in de sociale zekerheid en toeslagen. Het ontbreken van waarborgen in de uitvoeringspraktijk van risicogericht toezicht en de schending van wet- en regelgeving, hebben als gevolg dat sommige mensen meer kans hebben dan andere mensen om in beeld te komen bij de overheid en te worden gecontroleerd in het kader van fraudebestrijding. In de uitvoeringspraktijk van toeslagen zijn bepaalde groepen mensen hierbij aantoonbaar meer dan anderen geschonden in het grondrecht op de eerbieding van de persoonlijke levenssfeer en het grondrecht op gelijke behandeling. Bij sociale zekerheid betekent dit dat mensen zijn geschonden in het grondrecht op de eerbieding van de persoonlijke levenssfeer.

In het eerste deel van dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen en kaders aangaande gegevensuitwisseling uiteengezet. In paragraaf 7.2 wordt toegelicht hoe de ontwikkelingen rondom informatisering en digitalisering in de afgelopen dertig jaar hebben geleid tot de inzet van gegevensuitwisseling als handhavingsinstrument in de sociale zekerheid en toeslagen en hoe dit tot de praktijk van risicogericht toezicht heeft geleid. Paragraaf 7.3 gaat nader in op de wetgeving ten aanzien van gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid en toeslagen en de keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van wetgeving als middel voor fraudebestrijding. In paragraaf 7.4 wordt een overzicht gegeven van de relevante juridische kaders en belangrijke waarborgen voor de uitvoeringspraktijk van risicogericht toezicht. Het gaat daarbij om de wet- en regelgeving ten aanzien van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en gelijke behandeling, en om de waarborgen voor het effectief inzetten van risicoprofielen.

Het tweede deel van dit hoofdstuk gaat in op acht casussen uit de praktijk van risicogericht toezicht die door de commissie zijn onderzocht. De commissie zet allereerst de bevindingen ten aanzien van de casussen uiteen in paragraaf 7.5. Deze casussen zijn divers (paragrafen 7.6 tot en met 7.13). In sommige gevallen laten ze een werkwijze zien waarbij het registreren en delen van gegevens van mensen een grote rol speelt. In andere gevallen gaat het om de toepassing van risicoprofielen. Voor alle acht casussen zijn de structurele tekortkomingen in kaart gebracht ten aanzien van de wettelijke kaders en waarborgen in de uitvoeringspraktijk.

> *Ik werd als fraudeur bestempeld, maar er werd niet aan mij uitgelegd wat ik fout had gedaan en waarom ik dat stempel kreeg.*
>
> *Openbaar verhoor Dulce Gonçalves Tavares, 6 september 2023*

DEEL I Ontwikkelingen gebruik gegevens bij handhaving en fraudebestrijding

7.2 De overheid verzamelt en verwerkt sinds de jaren negentig in toenemende mate persoonsgegevens

7.2.1 "Er is een grote datahonger bij de overheid"

"Er is een grote datahonger bij de overheid", zegt Aleid Wolfsen, voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens, tijdens het openbare verhoor. *"Digitaal kan er steeds meer. Alles wordt krachtiger, goedkoper, sneller. We komen in steeds meer bestanden. Er is dus een grote liefde om dat allemaal aan elkaar te koppelen. Het gevolg is dat al die mensen met hun gegevens in al die verschillende bestanden staan. Dat zijn toch vaak mensen in kwetsbare wijken, van wie massaal data worden opgevraagd. Kwetsbare mensen worden daardoor steeds "transparanter" voor de overheid. Hun recht op privacy wordt nogal fors geschonden. […] Het idee is ook heel snel om dat allemaal aan elkaar te koppelen, want dan kunnen we mensen heel veel gaan controleren. Dan sta je onder een soort permanent toezicht. Zoals ik al zei, treft dat vaak mensen in kwetsbare wijken, waar heel veel wordt verzameld, en leidt dat tot een drang om te koppelen. […] Ja, dat is grondrechtelijk gezien – grondrechten beschermen de vrijheid van mensen – niet goed."*[410]

Box 7.1 Data honger

In het algemeen verwijst datahonger naar de sterke verlangens of behoeften om grote hoeveelheden gegevens te verzamelen en te gebruiken. Het is een term die vaak wordt gebruikt om de drang uit te drukken om zoveel mogelijk gegevens te vergaren voor verschillende doeleinden, waaronder onderzoek, analyse, controle en opsporingsdoeleinden. Datahonger kan voortkomen uit de overtuiging dat meer gegevens leiden tot betere inzichten en besluitvorming. Het houdt in dat organisaties en individuen graag zoveel mogelijk gegevens verzamelen, zowel gestructureerd als ongestructureerd, uit verschillende bronnen en in verschillende formaten.

Hoewel dataverzameling kan helpen bij het verkrijgen van waardevolle inzichten en het ontdekken van nieuwe patronen, is het belangrijk dat gegevens verantwoordelijk en in overeenstemming met de geldende wetgeving worden gebruikt. Zo moet bijvoorbeeld dataverzameling een legitiem doel dienen en moeten verzamelde gegevens noodzakelijk zijn voor het beoogde doel. Daarnaast is het van belang dat de verzameling, koppeling en gebruik van persoonsgegevens niet in strijd zijn met het discriminatieverbod en wetgeving inzake gelijke behandeling. Dat is niet altijd het geval. *"Historisch is er meer data verzameld over*

410 Verslag openbaar verhoor van de heer Wolfsen, 5 oktober 2023.



Dulce Gonçalves Tavares



minderheden, kwetsbare groepen en burgers die veelvuldig in aanraking komen met de overheid dan over burgers die de mogelijkheid hebben – financieel, praktisch, intellectueel of anderszins – om zich tot op bepaalde hoogte te onttrekken aan de datahonger van de overheid."[411]

7.2.2 Informatisering en digitalisering van gegevens en overheidsdiensten in het kader van dienstverlening

Het uitwisselen en verwerken van gegevens van burgers door overheidsdiensten ontwikkelt zich in de jaren tachtig en negentig met de snelle opkomst van de informatietechnologie en wordt op dat moment gezien als kans om de dienstverlening aan de burger te verbeteren. Vanaf midden jaren negentig neemt de digitalisering van overheidsdiensten een vlucht.[412] Zo is het in 1996 voor het eerst mogelijk om digitaal aangifte te doen van de inkomstenbelasting, met behulp van een aangifte floppy en vanaf 2007 is dat alleen nog met behulp van DigiD mogelijk, via een beveiligde internetverbinding. Met de digitale aangifte, krijgt de Belastingdienst de beschikking over gedigitaliseerde persoonsgegevens van mensen die aangifte doen. Ook bij andere organisaties worden gegevens en processen gedigitaliseerd. Het UWV verzamelt en beheert in de polisadministratie bijvoorbeeld de gegevens over lonen, arbeid en uitkeringen (inkomstenverhoudingen) in Nederland. Die gegevens gebruikt het UWV om het recht op en de hoogte van uitkeringen te berekenen en om formulieren vooraf zo veel mogelijk in te vullen.

Het delen van gegevens tussen overheidsorganisaties en het faciliteren hiervan is een centraal onderdeel van de ontwikkelingen omtrent informatisering en dienstverlening. De introductie van de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) in 1994 is hierin onder andere een relevante ontwikkeling. In 1996 wordt de Stichting Routeringsinstituut voor (inter)Nationale Informatiestromen (RINIS) opgericht. RINIS faciliteert het elektronisch gegevensverkeer tussen sectoren voor de sociale zekerheid. Daarbij gaat het in hoofdzaak om persoonsgegevens. RINIS regelt het verkeer tussen sectoren, maar niet tussen gebruikers.[413] In 1998 wordt ook gestart met de ontwikkeling van Cliënt Volg Communicatie Systeem (CVCS) om communicatie tussen de systemen van verschillende uitvoeringorganisaties in de sociale zekerheid mogelijk te maken. In 2001 wordt de ICT-Uitvoeringsorganisatie (ICTU) door het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) opgericht om overheden te ondersteunen bij de inzet van ICT. In de periode begin jaren nul wordt er daarnaast onderzoek gedaan naar een nieuw systeem om persoonsnummers te administreren en te verwerken. Op dat moment wordt gewerkt met het sofinummer en het administratienummer waarvan de laatstgenoemde niet inzichtelijk is voor de burger zelf. Het kabinet-Balkenende III kiest voor het Burgerservicenummer-model (bsn), dat in 2007 wordt

411 Van der Sloot & Keymolen, (2022), p. 15.

412 Ministerie van SZW. Een chronologisch overzicht (tijdlijn) en beschrijving van wat op hoofdlijnen is gebeurd met betrekking tot de ontwikkeling van ICT-toepassingen in het fraudebeleid vanuit het perspectief van het ministerie, 14 juli 2022. Ministerie van SZW. Een chronologisch overzicht (tijdlijn) en beschrijving van de ontwikkeling van risicogericht toezicht en (discriminerende) risicoprofielen in het fraudebeleid vanuit het perspectief van het ministerie, 14 juli 2022. Ministerie van Financiën. Een chronologisch overzicht (tijdlijn) en beschrijving van wat op hoofdlijnen is gebeurd met betrekking tot de ontwikkeling van ICT-toepassingen in het fraudebeleid vanuit het perspectief van het ministerie, 21 april 2022. Ministerie van Financiën. Alle documenten met betrekking tot de (ontwikkeling van (discriminerende)) risicoprofielen binnen het fraudebeleid zoals beschreven in de tijdlijn van het ministerie, 21 april 2022. Ministerie van Financiën. Een chronologisch overzicht (tijdlijn) en beschrijving van belangrijke gebeurtenissen en omslagpunten (per kabinetsperiode) in het fraudebeleid vanuit het perspectief van het ministerie, 21 april 2022. Ministerie van SZW. Een chronologisch overzicht (tijdlijn) en beschrijving van alle samenwerkingsverbanden met derden in het kader van fraudebeleid en de eventuele wijzigingen daarin, 14 juli 2022.

413 Versmissen & De Heij, (2002).

ingevoerd. Het bsn in combinatie met DigiD dient om het elektronische verkeer tussen overheid en burger te faciliteren.

Box 7.2 Het Cliënt Volg Communicatie Systeem

Het Cliënt Volg Communicatie Systeem (CVCS) wordt ontwikkeld om communicatie tussen de systemen van sociale diensten, arbeidsvoorziening en uvi's mogelijk te maken waardoor deze organisaties mensen niet langer meerdere keren om dezelfde gegevens hoeven te vragen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid richt de Stichting CVCS op om het Cliënt Volg Communicatie Systeem te ontwikkelen. Het CVCS heeft 4 functies:

1. Gemeenschappelijke inschrijving (gemeenschappelijke inschrijving voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (Arbvo), uitvoeringsinstellingen en de gemeentelijke sociale diensten van klanten. Voor iedere klant wordt een administratieve inschrijving gedaan die resulteert in de vaststelling van de globale kansen van de klant op de arbeidsmarkt).

2. Elektronische post (berichtenuitwisseling via elektronische post met elke andere CVCS-gebruiker, zowel binnen de locaties van een CWI als de back offices van de aan de CVCS-pilots deelnemende partijen).

3. Inkijk (de mogelijkheid om over een bepaalde klant een beperkte set gestandaardiseerde gegevens per kolom van alle partijen in de kolom te raadplegen).

4. Gebeurtenismelding (een automatische melding van vooraf beschreven gebeurtenissen en gegevens die wijzigen bij een klant van een partij aan de andere partij(en) die een relatie met deze klant heeft/hebben (het resultaat van de Gemeenschappelijke inschrijving is bijvoorbeeld een dergelijke gebeurtenis).[414]

414 Stcrt. 1998, 203, p.18.

7.2.3 Beleidsontwikkelingen rondom digitalisering van gegevens en fraudebestrijding

Informatisering biedt ook nieuwe mogelijkheden voor toezicht en fraudebestrijding door overheidsdiensten.[415] Al voor de jaren negentig wordt er nagedacht over gegevensdeling ten behoeve van fraudebestrijding. De oorsprong daarvan is het eindrapport van de Interdepartementale stuurgroep misbruik en oneigenlijk gebruik (ISMO) uit 1985.[416] Het ISMO-eindrapport concludeert dat de uitwisseling van gegevens tussen (semi)-overheidsinstellingen een onmisbaar instrument vormt om te komen tot een betere rechtshandhaving op het gebied van de sociale zekerheid en de belastingen.

In 1991 wordt vervolgens de motie de Leeuw aangenomen waarin de regering wordt verzocht de Tweede Kamer "*op korte termijn te informeren over de manier waarop oneigenlijk gebruik en misbruik in het kader van de fiscaliteit en de sociale zekerheid maximaal bestreden kan worden met behulp van het op een verantwoorde manier kunnen koppelen van de van belang zijnde gegevensbestanden en de mogelijkheden tot identificatieplicht*."[417] Aanvankelijk richt gegevensdeling in de jaren '90 zich vooral op het identificeren van witte fraude door middel van 'samenloopsignalen'. Zo schrijft minister van Justitie, Aad Kosto (kabinet-Lubbers III), in de zogeheten Fraudenota: "*De intensivering die in 1992 in gang werd gezet, richtte zich – behalve op een intensivering van de fiscale fraudebestrijding – vooral op de bestrijding van die vormen fraude die [...] werden samengevat onder de noemer «witte» fraude. Met deze term werd gedoeld op onterechte samenloop van een sociale uitkering met andere inkomstenbronnen, over welke inkomstenbronnen overigens wel loonbelasting en/of premies worden ingehouden zodat dus door vergelijking van de informatie in verschillende bestanden van overheids- of semi-overheidsinstellingen [...] de samenloop aan het licht kan komen. Een belangrijk instrument daartoe is uitwisseling van gegevens en/of koppeling van gegevensbestanden. Kern van het beleid is, dat dit instrument primair preventief moet worden gehanteerd: vóórdat een uitkering wordt toegekend dan wel een heffing wordt opgelegd of geïnd, moet de juistheid en gerechtvaardigdheid daarvan zo veel mogelijk gewaarborgd zijn. Mocht desalniettemin toch gefraudeerd zijn, dan dient de uitwisseling van gegevens zodanig te zijn georganiseerd dat die fraude in een zo vroeg mogelijk stadium wordt onderkend*."[418] Om witte fraude op te sporen wordt onder het kabinet-Lubbers III de Gemeenschappelijke Verwijsindex ontwikkeld.

415 Ministerie van SZW: Tijdlijn ontwikkeling van ICT toepassingen in het fraudebeleid, 11 juli 2022.
416 Kamerstuk II 1984/85, 17050, nr. 36.
417 Kamerstuk II 1990/91, 17050, nr. 25.
418 Kamerstuk II 1993/94, 17050, nr. 188.

Box 7.3 De Gemeenschappelijke Verwijsindex

In 1994 maken de uitvoeringsinstellingen (uvi's), de toenmalige bedrijfsverenigingen, met behulp van een Gemeenschappelijke Verwijsindex (GVI) hun administraties voor elkaar en voor andere overheidsinstanties toegankelijk met als doel het voorkomen en opsporen van witte fraude. Nevendoelen zijn het verhogen van de zekerheid over de rechtmatigheid van uitkeringen en het verhogen van de kwaliteit van de administraties of basisregistraties.

In de Gemeenschappelijke Verwijsindex wordt het sofinummer, begin- en einddata van uitkering en arbeidsverhoudingen en de behandelende uitvoeringsinstelling geregistreerd. Door het nader controleren van signalen uit de Gemeenschappelijke Verwijsindex wordt enerzijds uitkeringsfraude opgespoord en door het verbeteren van administratieve fouten wordt de kwaliteit van de basisregistraties verbeterd.

De Gemeenschappelijke Verwijsindex is nog steeds in regelgeving verankerd, zie bijvoorbeeld artikel 3.11 van de Regeling SUWI.[419]

Digitalisering biedt eveneens nieuwe mogelijkheden voor toezicht en fraudebestrijding door overheidsdiensten. In de periode van het kabinet-Kok II (1998-2002) is er in groeiende mate aandacht voor de mogelijkheden die digitalisering, internationalisering en 'het internet' bieden ten aanzien van fraudebestrijding. Het intensiever uitwisselen van digitale gegevens wordt gezien als middel om effectiever en efficiënter te handhaven.[420] Dit komt bijvoorbeeld terug in de fraudenota van de minister van Justitie Winnie Sorgdrager (het kabinet-Kok I) over de kabinetsvisie op de fraudebestrijding voor de periode 1998-2002. In de nota staat dat fraudebestrijding een kennisintensieve activiteit is, terwijl informatie juist versnipperd is en zich bij verschillende diensten en instellingen bevindt. Het is daarom van belang, zo staat er, "*dat diensten en instellingen elkaar gericht en systematisch informeren over alle relevante gegevens waarover zij beschikken. En dat zij toegang hebben tot voor hen relevante gegevens waarover andere diensten beschikken. Alles uiteraard binnen de geldende regels inzake de bescherming van persoonsgegevens. Ook technologische en methodologische know-how moet over en weer worden uitgewisseld en ter beschikking van anderen te worden gesteld.*"[421] Het versterken van de informatiepositie van handhavers is een van de speerpunten in deze fraudenota. "*Dit hangt samen met de gedachte van 'slim' toezicht en het gebruik maken van risicoanalyses als instrument om de beschikbare energie doeltreffender te benutten.*"[422] Er wordt in deze periode onderzocht hoe de intensivering van de fraudebestrijding vorm kan krijgen via het gestructureerd elektronisch uitwisselen van gegevens. Dit leidt onder andere tot de oprichting

419 Stcrt. 2002, 2. Regeling SUWI artikel 3.11
420 Kamerstuk II 1997/98, 17050, nr. 203.
421 Kamerstuk II 1997/98, 17050, nr. 203, p. 4.
422 Kamerstuk II 1997/98, 17050, nr. 203, p. 5.

van het Inlichtingenbureau (IB). Ook geeft deze fraudenota de aanzet tot risico-gestuurde fraudebestrijding op basis van risicoanalyses.

Box 7.4 Het Inlichtingenbureau

In 1998 vindt in tien verschillende regio's (Almere, Amstelveen, Uithoorn, Zaanstad, Nijmegen, Utrecht, Ede, Vlaardingen, Schiedam en Maassluis) een combi-pilot plaats om te onderzoeken hoe de intensivering van de fraudebestrijding vorm kan krijgen via het gestructureerd elektronisch uitwisselen van gegevens. Deze combi-pilot is een praktijktest van het concept van het Inlichtingbureau en het Cliënt Volg Communicatie Systeem.

De combi-pilot leidt tot de definitieve oprichting en implementatie van het Inlichtingenbureau op 1 september 2001 door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het doel van het Inlichtingenbureau (IB) is om de uitwisseling van (persoons) gegevens tussen gemeenten en overheidsinstanties eenvoudiger te maken ten behoeve van fraudebestrijding in de bijstand. Het Inlichtingenbureau is een private stichting met een publiekrechtelijke taak. Het Inlichtingenbureau verzamelt ten behoeve van gemeenten informatie bij 'bronnen', dat wil zeggen bij andere gemeenten, het UWV en de Belastingdienst. Als basis hiervoor gebruikt het de persoonsgegevens die eerst van gemeenten worden ontvangen: cliëntgegevens (naam, adres, woonplaats en sociaalfiscaalnummer) en uitkeringsgegevens (soort uitkering, uitkeringsperiode). Het Inlichtingenbureau signaleert of sprake is van een overlap in periode tussen de gegevens van de bronnen en de uitkeringsgegevens. Zo ja, dan wordt hiervan een melding (samenloopsignaal) gestuurd aan de gemeente die vervolgens de melding onderzoekt en bepaalt of mogelijk sprake is van misbruik. Met de inwerkingtreding van de Wet SUWI in januari 2002 is er een wettelijke grondslag voor het Inlichtingenbureau om bestandskoppeling toe te passen en zo 'samenloopsignalen' te leveren.

7.2.4 Samenwerking tussen uitvoerings- en handhavingsorganisaties en het uitwisselen van gegevens ten behoeve van fraudebestrijding

In de jaren nul is handhaving en fraudebestrijding gericht op het versterken van samenwerking tussen uitvoerings- en handhavingsorganisaties en het uitwisselen van gegevens.[423] Het uitwisselen van risicoanalyses om doelgroepen te identificeren krijgt hierbij een centrale rol.[424] In de fraudenota met kabinetsvisie op de fraudebestrijding voor de periode 2002-2006 wordt

423 Ministerie van SZW. Tijdlijn Ontwikkeling van ICT toepassingen in het fraudebeleid, 11 juli 2022.
424 Kamerstuk II 2001/02, 17050, nr. 234.

door de minister van Justitie Benk Korthals (kabinet-Kok II), benadrukt dat de verbetering van de uitwisseling van gegevens een hoofdthema is voor het slimmer handhaven. Daarbij wordt het investeren in betere methoden en technieken voor het opsporen van fraude in deze fraudenota benoemd als aandachtspunt bij slimmer handhaven. "*SZW zal in het kader van de opsporing, in samenwerking met alle uitvoeringsorganisaties, gemeenten, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Arbeidsinspectie, de SIOD en het OM inventariseren wat de mogelijkheden zijn om reeds bestaande risicoanalyses en daderprofielen tussen de verschillende betrokken organisaties uit te wisselen. Doel hiervan is te komen tot meer samenhang in aanpak, detectie en selectie van fraudesignalen tussen de diverse verantwoordelijke organisaties. Elke gemeente zal in 2005 een risicoanalyse uitgevoerd moeten hebben van de fraudesignalen binnen de gemeente, gericht op het onderkennen van risicovolle groepen, waarop extra controles kunnen worden losgelaten.*"[425] In de kabinetsvisie wordt ook breder handhaven genoemd. Het idee is om via samenwerking, onderlinge afstemming en gemeenschappelijke strategieën meer preventieve maatregelen te nemen tegen aan elkaar gerelateerde fraudevormen. Het kan bij het samenwerken tussen uitvoerings- en handhavingsorganisaties onder andere gaan om het uitwisselen van kennis, het uitwisselen van gegevens, het samen controleren en het samen onderzoeken hoe de effectiviteit kan worden vergroot. Het bredere handhaven wordt vorm gegeven door "*uitbreiding en/of verbetering van het aantal samenwerkingsafspraken, ook met internationale partners.*" en "*uitbreiding van informatie-uitwisseling tussen controlerende en opsporende instanties.*"[426]

7.2.5 Het Handhavingsprogramma 2003-2006 en risico-gestuurd handhaven

In november 2002 verschijnt het Handhavingsprogramma 2003-2006. Daarin wordt gesproken over slimmer, breder en meer handhaven en wordt nader invulling gegeven aan de kabinetsvisie op de fraudebestrijding zoals verwoord in de Fraudenota. Het is de bedoeling dat er intensiever wordt gehandhaafd op het terrein van de sociale zekerheid en werkgelegenheid en dat dit met een efficiënte en effectieve aanpak wordt gerealiseerd. De verwachting in het handhavingsprogramma is ook dat dit meer opbrengsten zal hebben dan kosten. Onder slimmer handhaven wordt verstaan: de pakkans vergroten door beschikbare informatie beter te gebruiken. "*Via risicoanalyse wordt onderzocht in welke sectoren, gebieden en groepen een verhoogd risico op overtreding van regels bestaat. De uitkomsten leiden tot handhaven op maat: het meest intensief waar dat het hardst nodig is en minder intensief waar dat kan.*"[427] Hiermee wordt de basis gelegd voor risico gestuurd handhaven, ook wel risicogericht toezicht genoemd: "*het richten van controle-inspanningen op personen waarbij de trefkans op fraude het grootst is.*"[428] Risicoprofilering vormt de basis van risicogericht toezicht (zie paragraaf 7.4.3). Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Mark Rutte verklaart hierover in zijn verhoor:

425 Kamerstuk II 2001/02, 17050, nr. 234, p. 21.
426 Kamerstuk II 2001/02, 17050, nr. 234, p. 22.
427 Ministerie van SZW Handhavingsprogramma 2003-2006 p. 7.
428 Ministerie van SZW Handhavingsprogramma 2003-2006 p. 27.

> *Signaalgestuurd is bijvoorbeeld als blijkt dat een uitkeringsgerechtigde erbij werkt en ook sociale premies daarvoor afdraagt. Er is ook een systeem waarin je kunt vaststellen dat er ook een andere inkomstenbron is naast de uitkering, de zogeheten "witte fraude". Dan kun je vaststellen dat zich daar een probleem voordoet. Bij risicogestuurd kijk je wat de kans is dat een optelsom van indicatoren ertoe leidt dat er bij bepaalde groepen een grotere fraudekans is dan bij andere groepen.*
>
> *Openbaar verhoor Mark Rutte[429], 7 september 2023*

Met betrekking tot gemeenten en het bestrijden van bijstandsfraude wordt de stimuleringsregeling Hoogwaardig Handhaven ingesteld. "*Er is daarbij een instrumentarium ontwikkeld dat gemeenten helpt bij de ontwikkeling van een hoogwaardig handhavingsbeleid. In 2003 en 2004 is er een stimuleringsregeling voor gemeenten om dat instrumentarium op brede schaal toe te passen.*"[430] De kern van het concept Hoogwaardig Handhaven "*is om door vroegtijdig informeren, optimaliseren van de dienstverlening, controleren op maat en daadwerkelijk sanctioneren, de spontane nalevingbereidheid van de klant te vergroten.*"[431] Onderdeel van het instrumentarium van Hoogwaardig Handhaven zijn risicoprofielen, specifiek de fraudescorekaart.

Breder handhaven heeft betrekking op het beter benutten van samenwerkingsmogelijkheden en meer handhaven betekent meer controles en opsporingsonderzoeken uitvoeren. Hiertoe wordt onder ander een landelijke dekkende interventieteamstructuur opgezet onder een Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). Het inzetten op slimmer, breder en meer handhaven kan daarnaast besparingen op uitkeringen en extra premie- en boete-inkomsten opleveren. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schat in dat dit op zou lopen van 10 miljoen euro in 2003 tot uiteindelijk 120 miljoen euro in 2006.

429 Uit het verhoor met de heer Rutte over zijn rol als staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de kabinetten Balkenende I en Balkenende II.
430 Ministerie van SZW Handhavingsprogramma 2003-2006 p. 15.
431 Bijlage bij Kamerstuk II 2005/06, 17050, nr. 315, p.11.

Box 7.5 De Fraude Scorekaart en Hoogwaardig Handhaven

De Fraude Scorekaart is in 2004 in opdracht van gemeenten doorontwikkeld in het kader van het traject Hoogwaardig Handhaven. Deze applicatie kan de data uit het uitkeringssysteem automatisch lezen en analyseren op bijstandsfrauderisico's. Op basis hiervan kon een gemeente gerichte controle uitvoeren, huisbezoek afleggen of heronderzoek starten. De Fraude Scorekaart is gebruikt door 158 gemeentes om bijstandsfraude tegen te gaan. Uit het onderzoek van Lighthouse Reports en Argos blijkt dat het frauderisico wordt ingeschat op basis van type werk (kapper, bouwvakker of eigenaar van een schoonmaakbedrijf), en demografische kenmerken, zoals 'alleenstaand', 'laagopgeleid' en een bepaalde woonwijk. Mensen die 'voldoen' aan die criteria hebben grote kans te worden verdacht van bijstandsfraude bij het aanvragen van een uitkering. De Fraude Scorekaart blijkt in strijd met de AVG te zijn en in 2020 roept het ministerie van Sociale Zaken de gemeentes op om te stoppen met het gebruik ervan. Argos ontdekte dat nog minstens vier gemeentes het systeem toch zijn blijven gebruiken.[432]

7.3 De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer versus fraudebestrijding: een valse tegenstelling

7.3.1 De risico's van het massaal delen van gegevens worden jaren genegeerd

Vanaf de jaren negentig is er sprake van een toenemend gebruik van gegevensdeling ten behoeve van fraudebestrijding. Deze ontwikkeling ontstaat door de groeiende technologische mogelijkheden en de wens om risicogericht te handhaven. Overheidsorganisaties wisselen steeds meer gegevens uit en bestanden met persoonsgegevens worden aan elkaar gekoppeld ten behoeve van risicoanalyses. Hoewel er massaal gegevens worden gedeeld tussen overheidsorganisaties is er lange tijd een gebrek aan overzicht over de consequenties van massale gegevensdeling voor mensen. Dit komt onder andere door prioritering van overwegingen met betrekking tot veiligheid boven overwegingen met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens na 9/11.

In 2016 komt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) met het rapport *Big Data voor een Vrije en Veilige Samenleving.*[433] Achtergrond bij dat rapport is een working paper, genaamd *Big data voor fraudebestrijding.*[434] De WRR concludeert dat het uitwisselen van persoonsgegevens tussen overheidsinstanties steeds meer begint te lijken op het inzetten van

432 Bijna twintig jaar lang gebruikten verschillende Nederlandse gemeenten de fraudescorekaart om mensen met een bijstandsuitkering te profileren op frauderisico. In maart 2022 wordt de fraude scorekaart openbaar gemaakt naar aanleiding van het WOB-verzoek. Lighthouse Reports (2022). Fraudescorekaart. fraudescorekaart.lighthousereports.nl/#/scorekaart

433 WRRa (2016).

434 Olsthoorn (2016).

big data voor fraudebestrijding. De auteur beschrijft dit als een departement-overstijgende ontwikkeling van de afgelopen decennia, waarbij transparantie door de overheid een probleem blijft.

Ook de Algemene Rekenkamer ondersteunt dit punt. Uit rapporten uit 2014 en 2019 blijkt dat de burger geen regie meer heeft op diens persoonsgegevens.[435] Wilbert Tomesen, vice-voorzitter en lid van het College Bescherming Persoonsgegevens, de latere Autoriteit Persoonsgegevens geeft in zijn openbaar verhoor aan dat de aanslagen van 11 september een "*kink in de kabel*" brachten in het *"eerste denken over persoonsgegevens en het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer"* omdat er daarna *"steeds nadrukkelijker werd gekeken naar de omgang met persoonsgegevens, de bescherming van persoonsgegevens, toen nog wat meer de harde veiligheid, als een hinderpaal om die harde veiligheid te bevorderen. Dat betekende veel meer camera's; het biometrische paspoort werd mogelijk, identificatieplicht, zwarte lijsten. Het is aan sociologen om uit te leggen waarom daarna ook de sociale zekerheid hier steeds meer bij werd betrokken, maar je zag in toenemende mate dat de bestanden waar de overheid uiteindelijk over kon beschikken over mensen, álle mensen, in Nederland, ook werden betrokken bij de bestrijding van fraude en misbruik in de sfeer van sociale zekerheid. Daar werd met een zekere vanzelfsprekendheid – dat is een appreciatie van mijn kant – naar gekeken. Als je terugkijkt – dan ben ik nu bij mijn aantreden in 2011 – naar de jaarverslagen, de berichten en de posita van mijn toen nog voorgangers bij het CBP, dan zie je dat daar ook in toenemende mate aandacht voor wordt gevraagd: let op wat je doet met profiling, profilering van mensen, let op wat je doet met mensen op lijstjes te zetten voor wat voor goedbedoeld doel dan ook. Dus dat was, denk ik, de situatie."*[436]

Maatschappelijke en politieke bewustwording rondom het belang van de bescherming van persoonsgegevens en de implicaties daarvan voor het waarborgen van grondrechten komt pas op gang na de invoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Zo verklaart de heer Tomesen dat de naleving van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) zeer beperkt was.[437] Dit gebrek aan bewustzijn hangt samen met de valse tegenstelling tussen fraudebestrijding en de bescherming van persoonsgegevens die tot gevolg had dat de bescherming van persoonsgegevens ondergeschikt is geraakt aan fraudebestrijding. Na de invoering van de AVG, wordt het bewustzijn groter. Er lijkt een intrinsieke motivatie te zijn om de bescherming van persoonsgegevens goed geborgd te hebben.

> *De vraag is: in hoeverre werden de spelregels die in de Wet bescherming persoonsgegevens stonden en die daarboven stonden in bijvoorbeeld het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, van harte nageleefd? Dan is mijn antwoord en mijn beoordeling uiteindelijk […]: nee.*
>
> *Openbaar verhoor Wilbert Tomesen, 8 september 2023*

435 Bijlage bij Kamerstuk II 2014/15, 29362, nr. 238 en Bijlage bij Kamerstuk II 2018/19, 29362, nr. 281.
436 Verslag openbaar verhoor van de heer Tomesen, 8 september 2023.
437 Verslag openbaar verhoor van de heer Tomesen, 8 september 2023.

7.3.2 Wetgeving gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid en toeslagen

Vanaf begin jaren tweeduizend vindt er in toenemende mate gegevensuitwisseling plaats in het kader van de uitvoering van de sociale zekerheid en toeslagen. De juridische grondslag voor deze gegevensuitwisseling is vastgelegd in verschillende wetten. Het gaat hierbij om een juridische basis voor gegevensuitwisseling ten behoeve van de uitvoering van kerntaken zoals het toekennen van uitkeringen.

Het gaat hierbij allereerst om de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) uit 2002, die de inrichting regelt van het stelsel rondom de uitvoering van de sociale zekerheid. SUWI biedt ook de noodzakelijke grondslagen om gegevens over personen, inkomen en arbeid te delen om bijvoorbeeld uitkeringen te kunnen verstrekken. Met de invoering van het SUWI-stelsel wordt ook Suwinet ingevoerd. Dit is een digitale infrastructuur waarin de SUWI-partijen (het UWV, de SVB en gemeenten) gegevens met elkaar kunnen uitwisselen ten behoeve van de uitvoering van de sociale zekerheid. Ten aanzien van de uitvoering van het toeslagenstelsel wordt op 1 januari 2006 de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) van kracht. Het doel van de Awir is het harmoniseren van inkomensafhankelijke regelingen voor zorg, wonen en kinderen, toeslagen genoemd. De uitvoering van deze regelingen wordt opgedragen aan de Belastingdienst omdat deze de beschikking heeft over inkomensgegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering. De Belastingdienst/Toeslagen, later de Dienst Toeslagen, wordt opgericht voor de uitvoering (zie ook hoofdstuk 4.2).

De Belastingdienst verzamelt, verwerkt en verstrekt persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van zijn wettelijke taken. Bij het verspreiden van gegevens is de Dienst Toeslagen in beginsel gebonden aan de geheimhoudingsbepaling van artikel 2:5 Algemene wet bestuursrecht (Awb).[438] De Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) geeft de individuele belastinginspecteur daarnaast een grote bevoegdheid in het gebruiken van gegevens voor het doel van belastinginning, maar is daarbij gebonden aan de strenge geheimhoudingsbepaling.[439] In verschillende wetten staan echter verplichtingen voor de Dienst Toeslagen, om gegevens aan derden te verstrekken, op verzoek of uit eigen beweging. Deze verplichting zet de geheimhoudingsplicht opzij. Voorbeelden hiervan zijn weergegeven in onderstaande box.

438 De geheimhoudingsplicht van artikel 67 Algemene Wet inzake Rijksbelastingen geldt niet voor de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst. Deze heeft ook nooit gegolden.
439 Artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen.

Box 7.6 Wetten waaronder de Dienst Toeslagen gegevens dient te verstrekken

- Artikel 61 Wet SUWI verplicht het UWV, de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank, indien zij bij de uitvoering van deze wet en de Wet financiering sociale verzekeringen het gegronde vermoeden krijgen van een misdrijf dat is gepleegd ten nadele van deze organen of een ander orgaan, voor zover dit is belast met het verrichten van uitkeringen, het doen van verstrekkingen dan wel het heffen van premies en bijdragen, het betrokken orgaan hiervan in kennis te stellen.
- Artikel 1.67a Wet kinderopvang verplicht Dienst Toeslagen aan de GGD de gegevens te verstrekken die van belang kunnen zijn voor het gevoerde toezicht.
- De Belastingdienst mag op grond van artikel 38 Awir bij derden de gegevens en inlichtingen opvragen die van belang kunnen zijn voor de uitvoering van de Awir. De partijen die op grond van deze bepaling worden gevraagd om bepaalde gegevens te verstrekken, zijn verplicht om hier tijdig gevolg aan te geven. Die derden zijn zowel de instanties die optreden in de (semi-)publieke sector (voorbeelden: UWV, SVB, DUO, IND, CAK, GGD, CJIB, het kadaster en gemeenten) als private partijen zoals zorgverzekeraars, verhuurders, kindercentra, gastouders, gastouderbureaus en banken. Per 1 januari 2021 wordt die tweede groep (private partijen) aangeduid als administratieplichtigen en verhuurders.
- Artikel 39, eerste lid Awir betreft gegevensverstrekking uit eigen beweging aan de inspecteur en ontvanger van de Belastingdienst. Het gaat om gegevens en inlichtingen die nodig zijn voor de uitvoering van deze wet en voor de heffing en invordering van rijksbelastingen.

In de jaren nul worden in het kader van dienstverlening ook twee wetten geïmplementeerd om de administratieve lasten voor werkgevers en uitkeringsaanvragers te verlagen door gegevens niet meerdere keren op te vragen. Het gaat hierbij om de Wet administratieve lastenverlichtingen vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (Walvis) en de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (Weu). In paragraaf 7.3.4 wordt nader ingegaan op de ontwikkeling van wetgeving over gegevensuitwisseling ten behoeve van fraudebestrijding.

Tabel 7.1 Overzicht van relevante wetgeving aangaande gegevensuitwisseling in de sociale zekerheid en toeslagen per jaar

Jaren ’90	Pilots met gegevensuitwisseling. Onder andere als instrument bij handhaving en fraudebestrijding.
2002	*Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI)* Regelt de organisatorische infrastructuur voor de uitvoering van werk en inkomen. Artikel 44 en 45 SUWI bieden de juridische basis voor Suwipartijen (het UWV, de SVB en gemeenten) om gegevens over personen, inkomen en arbeid met elkaar te delen.
2004	*Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten (Walvis)*[440] *(wijzigt Coördinatiewet Sociale Verzekering)* Voorziet in juridische basis voor UWV om de polisadministratie te beheren i.e. gegevens van alle verzekerde werknemers in Nederland m.b.t. loon, uitkeringen en arbeidscontracten. Vanuit het doel de administratieve lasten voor werkgevers én uitvoeringskosten te verlagen komt er onder meer een gecombineerde aangifte voor werkgevers. De premieheffing werknemersverzekeringen door het UWV stopt. Werkgevers doen voortaan in één keer aangifte voor zowel de premies werknemersverzekeringen als voor de loonheffing, beide bij de Belastingdienst. De Belastingdienst neemt ook de handhavingstaken naar werkgevers over van het UWV.
2006	*Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)*[441] Regelt de organisatorische infrastructuur voor de uitvoering van de toeslagen. Artikel 38 en 39 van de Awir voorzien in de juridische basis om voor de uitvoering van de toeslagen gegevens uit te wisselen voor de Belastingdienst met de Dienst Toeslagen
2008	*Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (Weu)*[442] *(wijzigt de Wet SUWI)* Juridische verbod op dubbele gegevensuitvraag door de ketenpartners werk en inkomen (UWV, SVB, gemeenten) bij de door hen uitgevoerde wetten rond werk en inkomen. Het doel is om burgers administratief te verlichten door eenmalig gegevens uit te vragen.
2014	*Wet aanpak fraude door bestandskoppelingen*[443] *(wijzigt de Wet SUWI)* Artikel 64 SUWI biedt de juridische basis voor gegevensverstrekking in samenwerkingsverbanden ten behoeve van het bestrijden en voorkomen van onrechtmatig gebruik van overheidsgelden in de sociale zekerheid, toeslagen, fiscale fraude en het niet naleven van de arbeidswetten. Het gaat hierbij om UWV, SVB, gemeenten, de Belastingdienst, personen belast met het houden van toezicht op de naleving dan wel de uitvoering van andere SZW-regelgeving en eventuele andere bestuursorganen en personen belast met een publiekrechtelijke taak die daartoe bij regeling zijn aangewezen. Artikel 65 SUWI biedt de juridische basis om gegevens te koppelen in het Systeem Risico Indicatie (SyRI) voor het uitvoeren van risicoanalyses ten behoeve van het bestrijden en voorkomen van onrechtmatig gebruik van overheidsgelden in de sociale zekerheid, toeslagen, fiscale fraude en het niet naleven van de arbeidswetten door samenwerkingsverbanden.

440 Stb. 2004, 311.
441 Stb. 2005, 692.
442 Stb. 2007, 555.
443 Stb. 2013, 405.

Tabel 7.1 (Vervolg)	
2014	Start Verkenning Kaderwet gegevensuitwisseling
2015	*Besluit SyRI[444] (wijzigt Besluit SUWI)* Besluit SyRI zet de voorwaarden voor de toepassing van SyRI uiteen en biedt de juridische basis voor het verwerken, binnen de in het besluit vastgelegde bandbreedte[445], van de volgende gegevens in SyRI: • arbeidsgegevens, • gegevens inzake bestuursrechtelijke maatregelen en sancties, • fiscale gegevens, • gegevens roerende en onroerende goederen • gegevens over uitsluitingsgronden van bijstand of uitkeringen • handelsgegevens • huisvestingsgegevens • identificerende gegevens • inburgeringsgegevens • nalevingsgegevens • onderwijsgegevens • pensioengegevens • re-integratiegegevens • schuldenlastgegevens • uitkerings-, toeslagen- en subsidiegegevens • vergunningen en ontheffingen • zorgverzekeringsgegevens

7.3.3 "Gegevens delen; ja, tenzij"

Hoewel gegevensbescherming in de discussie over gegevensuitwisseling zeker niet nieuw is in het project Verkenning Kaderwet, is het wel de eerste keer dat de belangenafweging tussen de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeerbescherming en fraudebestrijding zo scherp neergezet wordt. Dit zou kunnen betekenen dat het onderwerp van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeerbescherming vanaf dat moment serieuzer wordt genomen (daarvoor vooral een hobbel die hoe dan ook genomen moest worden ten behoeve van fraudebestrijding). Het kan ook betekenen dat het moeilijker is gebleken om het onderwerp te 'omzeilen' in het wetgevingsproces vanwege de groeiende maatschappelijke aandacht voor de gegevensbescherming. Het is ook in de voorbereiding van deze wet dat de principekeuze 'gegevens delen; nee, tenzij' verandert naar 'gegevens delen; ja, tenzij'. Een voorbeeld van hoe het dilemma geschetst wordt komt uit een ambtelijk advies voorafgaand aan de ministerraad aan minister van Veiligheid en Justitie Ivo Opstelten: *"Hoofdvraag is: wil het kabinet met het oog op de versterking van de aanpak van fraude en andere problemen op het terrein van handhaving en veiligheid, door middel van wetgeving betere mogelijkheden tot gegevensuitwisseling tot stand wil brengen [...]? Of willen wij [...], strikt aan die bestaande waarborgen vasthouden, ook als dat*

444 Stb. 2014, 320.
445 Deze gegevens mogen niet zonder beperking worden verwerkt in SyRI. In het Besluit SyRI is gekwalificeerd wat de breedte van de gegevens is die mogen worden verwerkt.

betekent dat bepaalde knelpunten die de huidige wetgeving voor gegevensuitwisseling oplevert, dan niet worden weggenomen?."[446]

De discussie wordt op ambtelijk niveau uitgebreid gevoerd. Het ministerie van Veiligheid en Justitie is trekker van het project en komt half november 2014 met een advies voor de Ministeriële Commissie (MC) Fraude. Er loopt een geschil tussen de afdelingen Rechtspleging & Rechtshandhaving en Wetgeving & Juridische Zaken over de formulering van dat advies, omdat laatstgenoemde geen inspraak heeft gehad en vindt dat het advies tendentieus is en geen recht doet aan het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeerbescherming. Niet alleen binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie speelt deze (politieke) discussie, maar ook tussen Veiligheid en Justitie en de andere betrokken ministeries.[447] De ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Financiën hebben hun eigen belangen binnen de kaderwet, namelijk instandhouding van respectievelijk het medisch beroepsgeheim en de fiscale geheimhoudingsplicht. De minister van Economische Zaken wordt voor dezelfde MC Fraude vergadering van 18 november 2014 geadviseerd om fraudebestrijding te berusten *"op expliciete afweging van belangen van een betere gegevensuitwisseling en bescherming van privacy. Er dient niet nu al voorgesorteerd te worden op de manier waarop die afweging in wetgeving wordt vertaald."*[448] Dit advies benadrukt zorgvuldigheid in de afweging en waarschuwt voor vooringenomenheid.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelt zich nog weer anders op in de discussie tussen de ministeries: zij willen gegevensbescherming als belang laten prevaleren, maar zij lijken de enigen te zijn met dit expliciete standpunt. Zij geven in een advies[449] aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ronald Plasterk, voor de MC Fraude van 18 november 2014 aan dat ze zowel juridisch als beleidsmatig zorgen hebben bij het voorstel. Ze erkennen het belang van fraudebestrijding, maar waarschuwen ook voor de mogelijk verzwakte informatiepositie van de burger en de proportionaliteit van de te treffen maatregelen ten aanzien van gegevensuitwisseling voor fraudebestrijding.

7.3.4 Gegevensuitwisseling in het kader van fraudebestrijding

De wetgeving ten aanzien van de inzet van gegevensuitwisseling ten behoeve van fraudebestrijding in de sociale zekerheid en toeslagen loopt achter op de digitale en technische ontwikkelingen en de toepassing daarvan. Wetgeving gericht op fraudebestrijding door de inzet van gegevensuitwisseling komt in de jaren tien tot stand in het kader van de rijksbrede aanpak fraude. In de praktijk wordt in het kader van de handhaving en fraudebestrijding tot die tijd op basis van samenwerkingsconvenanten gewerkt. Zo wordt er bijvoorbeeld door de Landelijke Stuurgroep Interventieteams samengewerkt en worden gegevens gedeeld op basis van een convenant.

Omdat de wetgeving ten aanzien van de inzet van gegevensuitwisseling voor fraudebestrijding volgt op ontwikkelingen in de praktijk leidt dit er ook toe dat de juridische basis achteraf

446 Ministerie van V&J. Advies (rijks)ministerraad/onderraad aan de minister van V&J, 12 november 2014.
447 Het gaat om de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën.
448 Ministerie van EZ. Advies MCF voor Minister EZ inzake verkenning kaderwet gegevensuitwisseling, 17 november 2014.
449 Ministerie van BZK. Advies MCF voor Minister BZK inzake verkenning kaderwet gegevensuitwisseling, 14 november 2014.

wordt gelegd. De facto is de keuze voor de wet al gemaakt net als afwegingen over belangen waardoor niet vanuit een neutrale positie wordt afgewogen in hoeverre een inperking van de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd is. Er is hierbij sprake van het idee dat er een tegenstelling bestaat tussen de bescherming van persoonsgegeven en het bestrijden van fraude.

> *Zodra je dat achteraf gaat afwegen en je ruimte laat voor de gedachte dat er sprake is van een "versus", klinkt het als tegenpolen. Dan klinkt het als: een onsje minder kan ook wel. Dat is wat je doet als je het achteraf doet. Daarom is het consistente pleidooi, vanzelfsprekend ook nu nog: als je dit soort dingen doet — dat geldt overigens ook voor de private wereld — moet je op voorhand de vraag stellen hoe je het op zo'n manier doet dat je niet in strijd komt met de fundamentele spelregels die we met elkaar hebben afgesproken.*
>
> *Openbaar verhoor Wilbert Tomesen, 8 september 2023*

Zo volgen de Wet Fraudeaanpak door bestandskoppeling en Besluit SyRI op de uitvoeringspraktijk (zie ook paragraaf 7.8 casus Systeem Risico Indicatie). In de uitvoeringspraktijk is sprake van een valse tegenstelling tussen fraudebestrijding en de bescherming van persoonsgegevens. Als gevolg hiervan is de bescherming van persoonsgegevens ondergeschikt geraakt aan fraudebestrijding. In de Memorie van toelichting bij de wet Fraudeaanpak door Bestandskoppeling staat bijvoorbeeld het volgende geschreven: *"Bij de afweging van de betrokken belangen komt aan het belang van de bescherming van het economisch welzijn en aan het belang van het voorkomen van strafbare feiten een zwaarder gewicht toe dan aan het belang van de betrokken burger bij de bescherming van zijn persoonsgegevens."*[450]

De Wet Aanpak fraude door bestandskoppelingen, die de Wet SUWI wijzigt, is ook tot stand gekomen vanuit de wens om fraude beter te kunnen bestrijden. Daarbij is de keuze gemaakt om ten behoeve van het bestrijden van fraude in het domein van werk en inkomen structureel gebruik te gaan maken van het koppelen van persoonsgegevens. Hoewel gegevensuitwisseling in het domein van werk en inkomen op dat moment al tien jaar, grotendeels ad hoc, plaatsvindt, en er al een grondslag is voor gegevensuitwisseling in de wet SUWI, wordt er met deze wet expliciet een politieke keuze gemaakt om gegevensuitwisseling structureel in te zetten om fraude te bestrijden.

De wetswijziging SUWI biedt beperkt mogelijkheden. Alleen binnen het domein werk en inkomen kunnen bestanden worden gedeeld op basis van artikel 64 wet SUWI. De MC Fraude wil echter graag dat er ook een domeinoverstijgende kaderwet komt voor gegevensuitwisseling. Dat wordt gezien als 'de volgende stap', blijkt uit een interne notitie van SZW uit mei 2014: *"De doelbinding van de wet Aanpak Fraude door bestandskoppeling en SyRI beperkt zich tot de sociale zekerheid en de belastingdienst. De volgende stap is het realiseren van domeinoverstijgende mogelijkheden voor gegevensuitwisseling. SZW heeft binnen de MC*

450 Kamerstuk II 2012/13, 33579, nr. 3, p. 16.

fraude het voortouw naar een verkenning of het mogelijk is een domeinoverstijgende kaderwet gegevensuitwisseling te maken. Deze verkenning is eind 2014 gereed. V&J zal de wet uiteindelijk gaan schrijven."[451]

Na de wetswijziging SUWI die ingaat per 1 januari 2014 kunnen de interventieteams op basis van artikel 64 gegevens met elkaar delen en op grond van artikel 65 kunnen zij hiervoor gebruik maken van SyRI. "*Een verzoek tot inzet van SyRI wordt door de LSI ingediend bij de minister. Voorwaarde om gebruik te kunnen maken van deze bepaling in de wet is dat er sprake is van een samenwerkingsverband, veelal betreffen dit de zogenaamde interventieteams die in het kader van de interventiestructuur worden ingezet."*[452] Voor de wetswijziging SUWI werd er ook gebruik gemaakt van SyRI en zijn voorlopers maar was hier geen wettelijke grondslag voor.

Op 20 december 2013 stuurt minister Ivo Opstelten (VenJ), mede namens de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Economische Zaken (EZ), Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Wonen en Rijksdienst (WR), Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de staatssecretaris van Financiën een brief aan de Tweede Kamer over de rijksbrede aanpak van fraude.[453] In deze brief wijst hij op het belang van gegevensuitwisseling om fraude te voorkomen, te ontdekken en te bestraffen: "*het is cruciaal om (realtime) informatie te kunnen uitwisselen en in te kunnen grijpen. Het delen van gegevens heeft ook een preventieve functie.*"[454]

Daartoe wil het Kabinet-Rutte II inzetten op verdere verbetering van de mogelijkheden voor gegevensuitwisseling. Er wordt door het ministerie van SZW een verkenning uitgevoerd "*naar een kaderwet voor de gegevensuitwisseling op het bredere terrein van fraudebestrijding, in plaats van de noodzakelijke maar steeds afzonderlijke wijzigingen van specifieke wetten.*"[455] Een aparte werkgroep onderzoekt hierin of een kaderwet bepaalde generieke knelpunten in de gegevensuitwisseling ten aanzien van fraudebestrijding zou kunnen oplossen. Het antwoord hierop is positief. Het ministerie van VenJ neemt vervolgens het initiatief om tot een nieuw wetsvoorstel te komen: de Kaderwet gegevensuitwisseling, die later de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs) is gaan heten. De oorspronkelijke gedachte achter deze kaderwet is dat een kaderwet noodzakelijk is om gegevens uit te wisselen. Een vertegenwoordiger van het ministerie van VenJ erkent een jaar later tijdens het DG-overleg Rijksbrede fraudebestrijding van 5 november 2014 dat de reikwijdte van de kaderwet "*breder (is) dan alleen fraude omdat veel samenwerkingsverbanden zich niet alleen met fraude bezighouden en de knelpunten zich breder voordoen.*"[456] Vertegenwoordigers van de ministeries van EZ, de Belastingdienst, AZ en SZW en het Openbaar Ministerie (OM) noemen de kaderwet echter een "*randvoorwaarde voor een echt stevigere fraudeaanpak.*" De Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden is "*erop gericht om de verwerking van de gegevens door samenwerkingsverbanden in goede en rechtmatige banen te leiden, gelet op de vereisten die onder meer de AVG stelt aan de bescherming van persoonsgegevens. Tot nog toe*

451 Ministerie van SZW. Nota van de Directie Uitvoeringsbeleid en Naleving aan DG P&I inzake rondetafelgesprek CBP, 19 mei 2014.
452 Bijlage bij Kamerstuk II 2016/17, 17050, nr. 538. p. 43.
453 Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 450.
454 Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 450. p.7.
455 Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 450. p.7.
456 Ministerie van Financiën. Verslag van DG-overleg Rijksbrede fraudebestrijding, 5 november 2014.

vindt gegevensuitwisseling plaats op basis van uitbreide protocollen en specifieke sectorale wetten waarin beperkte grondslagen voor de uitwisseling van persoonsgegevens zijn opgenomen."[457]

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP), later de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), heeft vier keer een officiële reactie uitgebracht over de Kaderwet gegevensuitwisseling. In februari 2015 reageert het CBP op de Verkenning Kaderwet gegevensuitwisseling. Het CBP is van mening dat veel van de knelpunten die genoemd worden in de brief ook kunnen worden opgelost binnen de Wet bescherming Persoonsgegevens (WBP, later AVG). Het CBP adviseert een inventarisatie van de mogelijkheden binnen de huidige wetgeving te maken. Wanneer het kabinet toch kiest voor nieuwe wetgeving, dan wijst het CBP op het belang van proportionaliteit en subsidiariteit, en wijst daarvoor naar jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Ze concluderen: *"Een wettelijke grondslag voor verwerkingen van persoonsgegevens door samenwerkingsverbanden zal moeten voldoen aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit, en voorzienbaarheid. De keuze voor een brede grondslag lijkt daarmee op gespannen voet te staan."*[458]

In 2019 stuurt de AP twee brieven over de kaderwet aan minister Justitie en Veiligheid Ferdinand Grapperhaus. In de brief van 4 januari 2019 geeft de AP aan ernstige bezwaren te hebben tegen het wetsvoorstel vanuit rechtsstatelijk perspectief.[459] De kern van de ernstige bezwaren van de AP gaat met name over de gedachten die ten grondslag liggen aan verwerkingen die mogelijk moeten worden gemaakt met dit wetsvoorstel. Die zouden volgens de AP leiden tot "*ernstige verwatering van fundamentele rechtsstatelijke uitgangspunten.*" Die rechtsstatelijke uitgangspunten betreffen wederom proportionaliteit en subsidiariteit en de AP geeft daar voorbeelden van in de brief. Naar aanleiding van deze brief is er in maart een overleg tussen het ministerie van JenV en de AP. Daarop wordt het wetsvoorstel aangepast. Op 19 april 2019 stuurt de AP een aanvullend advies op het wetsvoorstel.[460] Ze adviseert nu wederom om de procedure van het wetsvoorstel niet voort te zetten. Hoewel het wetsvoorstel op een enkel punt verbetering brengt, herhaalt de AP zijn adviezen van de vorige brief grotendeels. In december 2020 wordt het wetsvoorstel voor de Wgs aangenomen in de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel is dan niet (naar tevredenheid van de AP) aangepast. Derhalve stuurt zij 9 november 2021 een brief[461] naar de Eerste Kamer over het wetsvoorstel, met het advies om de Wgs niet aan te nemen.

7.3.5 Autoriteit Persoonsgegevens heeft ruime bevoegdheden maar kampt met beperkte toezichtcapaciteit

Als een toezichthouder op alle overheidsinstellingen heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) een ambtshalve onderzoekstaak om de overtredingen van grondrechten te signaleren en herstellen. De AP heeft de volgende bevoegdheden: klachtafhandeling; toezicht op de naleving van wet- en regelgeving die betrekking heeft op verwerking van persoonsgegevens;

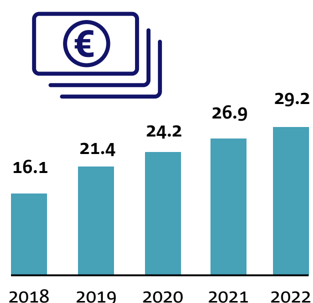
457 Beijer (2020), p. 1.
458 Ministerie van V&J. Brief CBP aan de Minister V&J inzake Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling, 25 februari 2015.
459 Ministerie van V&J. Brief AP aan de Minister J&V inzake Wetgevingsadvies wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden, 4 januari 2019.
460 Ministerie van V&J. Brief AP aan de Minister J&V inzake Aanvullend advies wetsvoorstel gegevensverwerking samenwerkingsverbanden, 19 april 2019.
461 Kamerstuk I 2021/22, 35447, nr. G.

voorlichting, informatieverstrekking en verantwoording; samenwerken met andere toezichthouders in de European Data Protection Board (EDPB) en met de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) krijgt de Autoriteit Persoonsgegevens een boetebevoegdheid om sancties op te leggen als een organisatie de wetgeving overtreedt. Zo heeft de AP de Belastingdienst een boete opgelegd van €3,7 miljoen voor het overtreden van de AVG bij het verwerken van persoonsgegevens in de Fraude Signalering Voorziening (FSV) (zie ook paragraaf 7.12 casus Fraude Signalering Voorziening).

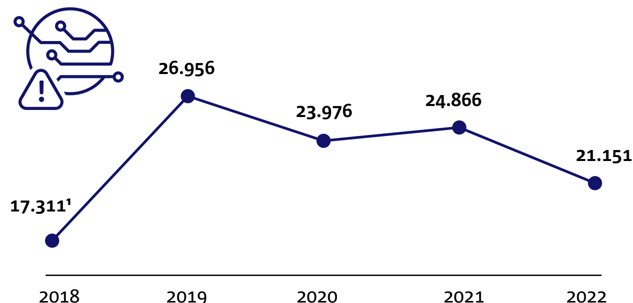
De AP heeft echter een tekort aan personeel en beperkte capaciteit om haar functie als de onafhankelijke toezichthouder naar behoren uit te voeren.

Figuur 7.1 Autoriteit Persoonsgegevens in cijfers

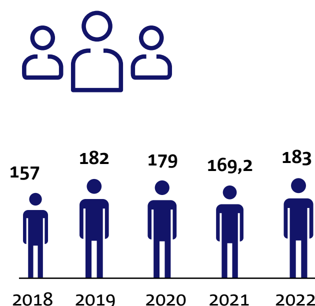
Budget (realisatie; in miljoen euro's)



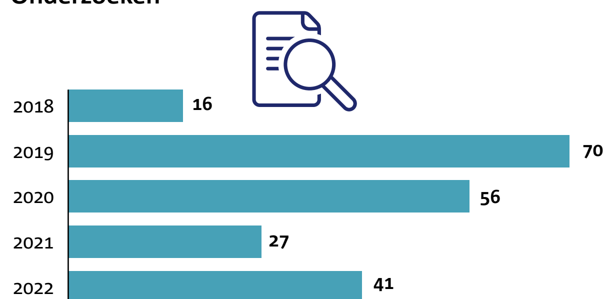
Datalekmeldingen



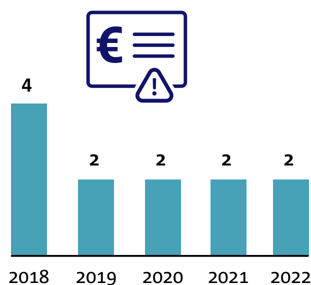
Vaste medewerkers (fte)



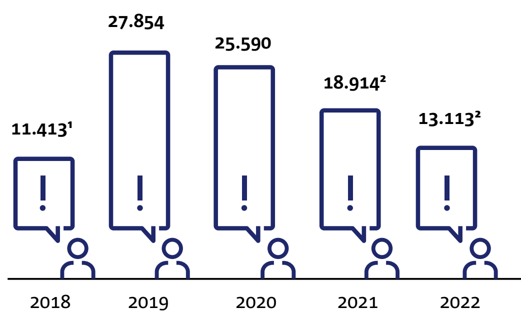
Onderzoeken



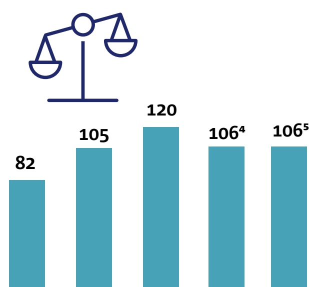
Last onder dwangsom



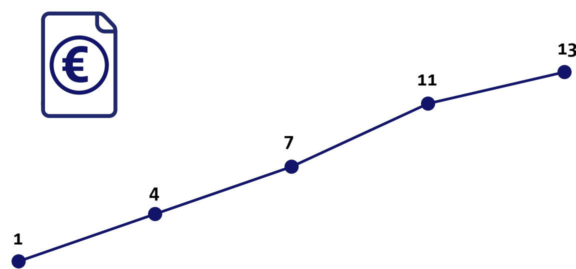
Klachten



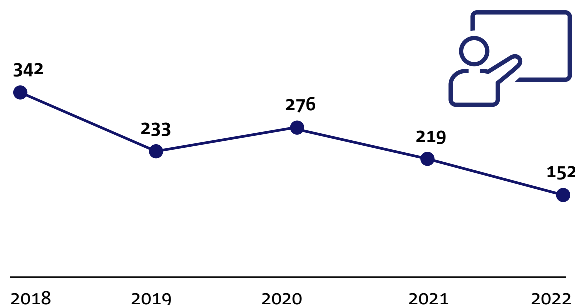
Wetgevingsadviesprojecten



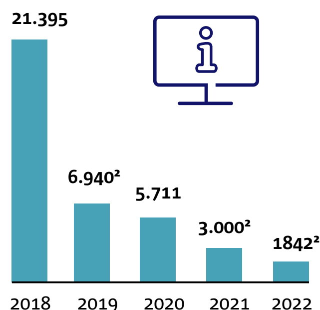
Opgelegde boetes
(aantal plus totaalbedrag in euro's)[3]



Inzet als betrokken toezichthouder



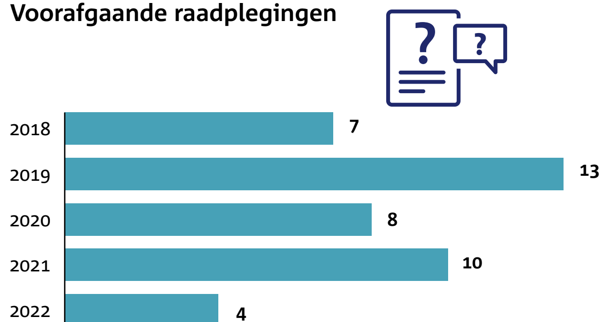
Informatieverzoeken



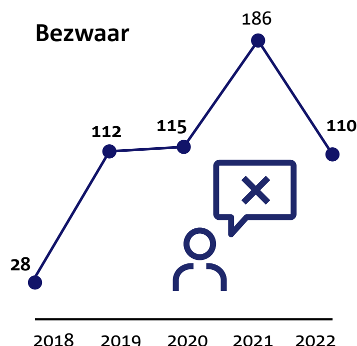
Vragen van FG's



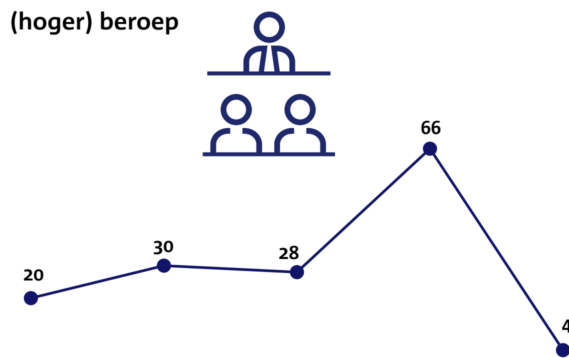
Voorafgaande raadplegingen



Bezwaar



(hoger) beroep



1. Vanaf 25 mei 2018.
2. In 2019 kreeg de AP aanzienlijk minder informatieverzoeken dan in 2018. In 2018 kwamen er veel algemene vragen binnen rond de inwerkingtreding van de AVG. In 2021 en 2022 heeft de AP minder informatieverzoeken en minder klachten ontvangen dan de jaren ervoor omdat door capaciteitstekort het telefonisch spreekuur minder lang open was.
3. Een besluit om een organisatie te beboeten, kan uit meerdere boetes bestaan voor verschillende (deel)overtredingen. Verder zijn niet alle opgelegde boetes al openbaar gemaakt. Zie Boetes en andere sancties voor een overzicht van de al gepubliceerde boetes.
4. Waarvan 95 met formeel advies uitgebracht.

Bron: Autoriteit Persoonsgegevens[462]

462 Autoriteit Persoonsgegevens. Feiten en cijfers over de AP. Geraadpleegd op 15 december 2023. autoriteitpersoonsgegevens.nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/feiten-en-cijfers.



7.4 Juridische kaders en belangrijke waarborgen

In paragraaf 7.4 wordt nader ingegaan op de wettelijke kaders voor en de risico's bij het gebruik van gegevens bij risicogericht toezicht. Het gaat daarbij om de wet- en regelgeving ten aanzien van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en gelijke behandeling en om de waarborgen voor het effectief inzetten van risicoprofielen.

7.4.1 Beginselen voor gegevensbescherming

Sinds de jaren tachtig bestaat er wetgeving voor de bescherming van persoonsgegevens. De belangrijkste beginselen voor gegevensbescherming zijn voortdurend aanwezig in de wetgeving, bijvoorbeeld proportionaliteit en doelbinding. Wel is het aantal gegevensbeschermingsinstrumenten in de loop van de tijd toegenomen. In tabel 7.2 is een overzicht weer gegeven van de wetgeving ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens.

Tabel 7.2 Tijdlijn wetgeving gegevensbescherming per jaar

1981	Verdrag over gegevensbescherming met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens	Het Verdrag is de eerste internationale juridische grond voor de bescherming van persoonsgegevens. Volgens het Verdrag kunnen persoonsgegevens verwerkt worden voor welbepaalde en legitieme doeleinden en op eerlijke en rechtmatige wijze, die nauwkeurig, toereikend, ter zake dienend en niet overmatig is. Persoonsgegevens moeten passend beveiligd worden en niet langer worden bewaard dan nodig. De regeling voor bijzondere persoonsgegevens betreft het overbrengen van persoonsgegevens over de landsgrenzen heen en betrokkenen hebben een informatie-, inzage- en correctierecht.
1989	Wet persoonsregistraties	Bij de herziening van de Grondwet in 1983 wordt in artikel 10 de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uitdrukkelijk als klassiek grondrecht geformuleerd en krijgt de wetgever de opdracht om regels te stellen voor de bescherming van persoonsgegevens. Naar aanleiding daarvan is de Wet persoonsregistraties (WPR) tot stand gekomen. De WPR bevat nieuwe regels over aanmeldingsplicht. Private organisatie moeten persoonsregistratie aanmelden bij de toezichthouder, en zij moeten de registratie bekendmaken en ter inzage leggen. Publieke organisaties moeten een reglement vaststellen en de toezichthouder daarover informeren. De Registratiekamer gaat toezien op naleving van de wet, en kan daartoe, een onderzoek instellen en aanbevelingen doen.

Tabel 7.2 (Vervolg)		
2001	Wet bescherming persoonsgegevens	In 1995 ondertekenen de voorzitters van het Europees Parlement en de Raad richtlijn 95/46/EG over de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens. Nederland implementeert de richtlijn met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De functionaris voor de gegevensbescherming (FG) wordt geïntroduceerd. De Registratiekamer verandert de naam in College bescherming persoonsgegevens (CBP). Het CBP krijgt meer bevoegdheden om nader onderzoek te doen naar verwerkingen met bijzondere risico's, maar kan ook bestuursdwang toepassen en een bestuurlijke boete opleggen. Tegen besluiten genomen door het CBP kan bezwaar en beroep worden aangetekend.
2018	Algemene verordening gegevensbescherming	In 2016 nemen het Europees Parlement en de Raad Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) aan met als doel de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens. De AVG is vanaf 25 mei 2018 rechtstreeks van toepassing in de rechtsorden van de lidstaten, waaronder Nederland. Nieuwe regels betreffen vooral verantwoordingsplicht voor gegevensverwerkers.

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Midden jaren negentig is de Wet persoonsregistraties (Wp) uit 1989 het leidende kader. De wet stelt regels aan het gebruik van persoonsgegevens die door bedrijven of instellingen worden verzameld. In 2001 wordt de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van kracht, de voorloper van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) uit 2018. In de Wbp is meer aandacht voor digitale toepassingen. De uitgangspunten van de wet blijven echter onveranderd ten opzichte van de Wet persoonsregistraties (Wp). Persoonsgegevens mogen slechts geregistreerd worden voor doelen die redelijkerwijs passen bij de aanleiding om ze te registreren. Daarnaast moet de overheid terughoudend zijn in de omgang met persoonsgegevens van mensen en moet zij de persoonlijke levenssfeer van mensen respecteren. De overheid mag bijvoorbeeld alleen strikt noodzakelijke gegevens verzamelen en moet mensen de kans geven om de verzamelde gegevens te corrigeren als iets niet klopt.[463] Wetgeving zoals de Wbp en de AVG is gericht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en geeft organisaties meer verantwoordelijkheid om zorgvuldig met persoonlijke informatie van mensen om te gaan. Tijdens zijn openbaar verhoor vertelt voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens Aleid Wolfsen over het belang van het beschermen van persoonsgegevens:

463 Verslag openbaar verhoor van de heer Tomesen, 8 september 2023.

[De bescherming van persoonsgegevens] is ontzettend belangrijk, want het gaat over persoonsgegevens en persoonsgegevens gaan over jezelf. Dat zijn gegevens, dat is informatie over jou als burger, als mens. Dat kan over alles gaan, dus alles wat herleidbaar is naar jou als persoon, alle informatie naar jou, is een persoonsgegeven op basis waarvan je kunt worden geïdentificeerd. Daar kunnen allemaal hele mooie dingen mee gebeuren, maar ook hele slechte dingen. De basis van grondrechten is dat je er zélf over gaat.

Openbaar verhoor Aleid Wolfsen, 5 oktober 2023

Basisbeginselen voor de verwerking van persoonsgegevens
Per 25 mei 2018 is de AVG van kracht. De basisbeginselen voor de verwerking van persoonsgegevens zijn in de AVG in artikel 5 vastgelegd, elke verwerking van persoonsgegevens moet voldoen aan de zes principes uit dit artikel.

Box 7.7 De basis beginselen voor de verwerking van persoonsgegevens, artikel 5 AVG

Op grond van artikel 5 van de AVG moet elke verwerking van persoonsgegevens voldoen aan de volgende zes principes:

1. Rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie: Organisaties mogen persoonsgegevens alleen verwerken in overeenstemming met de wet. Voor betrokkenen moet het behoorlijk en transparant zijn hoe en waarom hun persoonsgegevens verwerkt worden.

2. Doelbinding: De verzamelde gegevens mogen alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor ze verzameld zijn.

3. Dataminimalisatie: Het principe ‘zo min mogelijk’, de verwerking van de gegevens moet passen bij het doel en de organisatie mag niet meer gegevens verwerken dan noodzakelijk is om het doel te bereiken.

4. Juistheid: De verwerkingsverantwoordelijke moet ervoor zorgen dat de gegevens juist zijn. En de gegevens actualiseren als dat nodig is.

5. Opslagbeperking: Organisaties moeten persoonsgegevens verwijderen zodra die niet langer nodig zijn voor het oorspronkelijke doel waarvoor ze zijn verzameld.

6. Vertrouwelijkheid en integriteit: De gegevensverwerking moet op een passende manier worden beveiligd. Voor bijzondere persoonsgegevens gelden extra strenge regels.

Grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens
In artikel 6 van de AVG is vastgelegd welke juridische grondslagen er zijn voor de verwerking van persoonsgegevens. In totaal zijn dit er zes.

Box 7.8 Grondslagen voor de verwerking van persoonsgegevens, artikel 6 AVG

Op grond van artikel 6 van de AVG is de verwerking van persoonsgegevens alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan:

1. De betrokkene heeft toestemming gegeven voor de verwerking van zijn persoonsgegevens voor een of meer specifieke doeleinden;

2. De verwerking is noodzakelijk voor de uitvoering van een overeenkomst waarbij de betrokkene partij is, of om op verzoek van de betrokkene vóór de sluiting van een overeenkomst maatregelen te nemen;

3. De verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust;

4. De verwerking is noodzakelijk om de vitale belangen van de betrokkene of van een andere natuurlijke persoon te beschermen;

5. De verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;

6. De verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde, behalve wanneer de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, zwaarder wegen dan die belangen, met name wanneer de betrokkene een kind is.

Functionaris gegevensbescherming en de gegevensbeschermingseffectbeoordeling
Met de inwerkingtreding van de AVG wordt het daarnaast verplicht voor overheidsinstanties en organen om, conform artikel 37 AVG, een functionaris gegevensbescherming aan te stellen, een deskundige die toeziet op de naleving van de AVG en het privacybeleid van organisaties. Ook wordt het verplicht een zogeheten gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) uit te voeren bij verschillende typen gegevensverwerking (zie box 7.9 gegevensbeschermingseffectbeoordeling) (artikel 35 AVG). Een GEB beoordeelt de mogelijke risico's van gegevensverwerking voor mensen. Bij het verwerken van persoonsgegevens ten behoeve van fraudebestrijding en risicoprofilering is een GEB onder de AVG altijd verplicht. Ook bij het "*delen van persoonsgegevens in of door samenwerkingsverbanden waarin bijzondere persoonsgegevens of persoonsgegevens van gevoelige aard (zoals gegevens over gezondheid, verslaving, armoede, problematische schulden, werkloosheid, sociale problematiek, strafrechtelijke gegevens, betrokkenheid van jeugdzorg of maatschappelijk werk) met elkaar uitwisselen.*" is een GEB verplicht.[464]

Box 7.9 Gegevensbeschermingseffectbeoordeling

Artikel 35 AVG geeft aan dat er een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) moet worden uitgevoerd als een organisatie:

1. systematisch en uitgebreid persoonlijke aspecten evalueert gebaseerd op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, en waarop besluiten worden gebaseerd die gevolgen hebben voor mensen;

2. op grote schaal bijzondere persoonsgegevens verwerkt of wanneer er strafrechtelijke gegevens worden verwerkt ;

3. op grote schaal en systematisch mensen volgt in een publiek toegankelijk gebied (bijvoorbeeld met cameratoezicht).

De Autoriteit Persoonsgegevens heeft een lijst opgesteld van soorten verwerkingen waarvoor het uitvoeren van een (GEB) verplicht is.[465] Het gaat onder andere om fraudebestrijding; locatiegegevens; financiële situatie; profilering; observatie en beïnvloeding gedrag; samenwerkingsverbanden; biometrische gegevens en cameratoezicht.

464 Stcrt. 2019, 64418, p. 2.
465 Stcrt. 2019, 64418.

De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is een grondrecht en raakt aan andere grondrechten
Volgens artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer een mensenrecht. De heer Tomesen, zegt hierover:

> *In artikel 10 van de Grondwet staat sinds de jaren tachtig dat de overheid gehouden is om zich te houden aan de spelregels met betrekking tot persoonsgegevens. Het is een onderdeel van onze Grondwet, artikel 10. Het heeft de top tien gehaald, want het staat in artikel 10. Het staat ook in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Handvest van de Europese Unie vermeldt het. Kortom, het is een vrij universeel mensenrecht.*
>
> *Openbaar verhoor Wilbert Tomesen, 8 september 2023*

Box 7.10 Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, artikel 10 van de Grondwet

1. Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens.

3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van over hen vastgelegde gegevens en van het gebruik dat daarvan wordt gemaakt, alsmede op verbetering van zodanige gegevens.

Het eerbiedigen van de persoonlijke levenssfeer is nog relevanter geworden in een context van digitalisering, waarbij gegevens makkelijker en op grotere schaal gedeeld kunnen worden. De heer Wolfsen legt tijdens zijn openbaar verhoor uit wat de 'eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer' precies inhoudt voor mensen: *"Dat was eigenlijk altijd al een aspect van het grondrecht op bescherming van je de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. 'De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer', 'privéleven', 'persoonlijke levenssfeer' zijn synoniemen. Dat is eigenlijk een aspect van je de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, van je privéleven. Er zijn natuurlijk allerlei andere aspecten van je privéleven, zoals je lichamelijke integriteit, je geloof, je politieke activiteit, je huisrecht, of je wel of niet zwanger wilt worden, je levenseinde. Dat zijn allemaal grondrechten, dat hoort allemaal bij je privéleven. De verwerking van informatie over jouw privéleven is een aspect daarvan. Door de digitalisering is dat zo ontzettend belangrijk geworden dat het sinds 2009 in de Europese grondwet – we*

hebben namelijk twee grondwetten, de Nederlandse en de Europese – in het Handvest van de Europese Unie en het Verdrag van Lissabon is neergelegd als een nieuw, zelfstandig grondrecht, vergelijkbaar met de lichamelijke integriteit.”[466]

Box 7.11 Recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven, artikel 8 het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

1. Een ieder heeft het recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondee.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

7.4.2 Het recht op gelijke behandeling

Het centrale uitgangspunt inzake gelijke behandeling is neergelegd in verschillende internationale verdragen, alsmede in nationale wet- en regelgeving.[467,468] Door de rechtstreekse werking van de internationale verdragen enerzijds en de specifieke invulling middels nationale wet- en regelgeving anderzijds, is het juridisch kader van gelijke behandeling een behoorlijke lappendeken. Gelet op de focus van deze parlementaire enquête op fraudebestrijding in het kader van de sociale zekerheid en toeslagen ligt de focus ten aanzien van het internationaal verdragsrecht op Protocol nr. 12 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (“Protocol 12 EVRM”).

466 Verslag openbaar verhoor van de heer Wolfsen, 5 oktober 2023.

467 Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM, art. 14), Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR of BUPO, art. 26) en het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (IVUR).

468 Grondwet (art. 1), Algemene wet gelijke behandeling, Wetboek van Strafrecht.

Box 7.12 Protocol 12 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Protocol 12 bepaalt het uitgangspunt voor deelnemende landen en overheidsorganisaties:

1. Het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

2. Niemand mag worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op met name een van de in het eerste lid vermelde gronden.

Discriminatie betreft een (direct of indirect) onderscheid dat niet objectief kan worden gerechtvaardigd. Direct onderscheid houdt in dat een persoon op grond van een identificeerbaar kenmerk op een andere wijze wordt behandeld dan een ander persoon in een vergelijkbare situatie. Bij indirect onderscheid is er sprake van een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze die personen van een bepaalde groep in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt. Een (direct of indirect) onderscheid is echter pas discriminerend als voor dat onderscheid geen objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat, dat wil zeggen als met het onderscheid geen legitiem doel wordt nagestreefd of als de gehanteerde middelen niet in een redelijke verhouding staan tot het nagestreefde doel.

Omdat met het bestrijden van fraude in de sociale zekerheid een legitiem doel wordt gediend, is het gebruik van risicoprofielen in dat kader onder bepaalde omstandigheden toegestaan. Zo moet sprake zijn van een evenredig middel dat geschikt, effectief en noodzakelijk is. Hoe ingrijpender het selectiecriterium, des te zwaarder de eisen die hieraan worden gesteld. Zo is een direct onderscheid dat uitsluitend, of in doorslaggevende mate, is gebaseerd op grond van ras of nationaliteit nooit toegestaan.[469] Bij lezing en interpretatie van het juridisch kader is het belangrijk om te beseffen dat de juridische term ‘ras’ breed wordt gedefinieerd.[470] Een onderscheid dat (mede) is gebaseerd op deze gronden is slechts wegens zeer ‘zwaarwegende redenen’ toegestaan.[471] Ondanks deze ‘zwaarwegende redenen’ is een risicoprofiel waarin

469 EHRM 13 december 2005, ECLI:NL:XX:2005:AV1501 nrs. 55762/00 en 55974/00 (Timishev t. Rusland).

470 Ras is de juridische term die gehanteerd wordt in artikel 1 van de Grondwet. Onder de juridische term ras wordt verstaan: huidskleur, afkomst, nationale afstamming of etnische afstamming. Afkomst: verwijst ook naar afkomst gerelateerde criteria zoals geboorteplaats, land van herkomst en niet-Westerse naam. Nationale afstamming: een nationale staat waarmee iemand een binding heeft, bijvoorbeeld omdat de persoon in kwestie daar is geboren of opgegroeid, of omdat diens (voor)ouders in die nationale staat zijn geboren en opgegroeid. Nationale afstamming valt onder de discriminatiegrond ‘ras’. Etnische afstamming: verwijst naar lidmaatschap van een sociale of maatschappelijke groep die wordt gekenmerkt door een gemeenschappelijke nationaliteit, stam, geloofsopvatting, taal of culturele en traditionele afkomst of achtergrond. Etnische afstamming valt onder de discriminatiegrond ‘ras’.

471 EHRM 18 februari 2009 [GC], ECLI:NL:XX:2009:BI1815 no. 55707/00 (Andrejeva v. Latvia) en EHRM 15 september 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0915JUD004481811, ECHR 2016/246 (British Gurkha Welfare Society and Others v. the United Kingdom)

deze gronden, zoals nationaliteit, zijn opgenomen dus niet altijd verboden.[472] Nederlandse bestuursrechters toetsen (onder andere) aan de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). De Awgb is echter niet van toepassing op eenzijdig overheidshandelen, waaronder de inzet van risicoprofielen door de overheid.[473]

7.4.3 Risico's van het gebruik van gegevens bij risicogericht toezicht

Risicoprofilering en risicoprofielen

Risicoprofilering vormt de basis van risicogericht toezicht. Bij het toepassen van risicoprofilering worden aan de hand van persoonsgegevens bepaalde gedragskenmerken en of persoonlijke kenmerken van een natuurlijke persoon geanalyseerd met de bedoeling het risico op bepaald gedrag in te schatten. In het geval van risicogericht toezicht in de sociale zekerheid en toeslagen gaat het hierbij om het inschatten van een verhoogd risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van risicoprofielen. Een risicoprofiel bestaat uit een specifieke combinatie van risico-indicatoren. Risico-indicatoren zijn kenmerken die correleren met een significant hoger risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude. Bij het gebruik van risicoprofielen worden verschillende vormen van (geautomatiseerde) dataverwerking gebruikt, waaronder dataverzameling, bestandskoppeling en gegevensanalyse. Op basis van risicoprofielen worden mensen die een verhoogd risico hebben op het plegen van misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude geselecteerd en vervolgens door middel van een menselijke handeling gecontroleerd. De focus wordt daarbij structureel verplaatst van een individu (dat heeft gefraudeerd) naar een groep binnen de totale populatie die een groter risico heeft op het plegen van fraude). Dit risicogericht toezicht een individu in beeld kan raken omdat hij tot een bepaalde risicogroep behoort zonder dat hij fraude pleegt en dat een individu dat buiten de risicogroep valt bij de toepassing van risicogericht toezicht buiten beeld kan blijven, ook als hij fraude pleegt.[474] Risicogericht toezicht waaronder risicoprofilering kan een effectief handhavingsinstrument zijn als de juiste waarborgen worden toegepast. De WRR stelt in haar reguleringskader drie waarborgen vast ten aanzien van de analyse van gegevens:

1. Methoden en algoritmen die worden gebruikt bij data-analyse, zoals risicoprofilering, moeten deugdelijk zijn en aan de wetenschappelijke criteria voor goed (statistisch) onderzoek voldoen.
2. Gegevens moeten *up to date* zijn en datasets mogen geen bias bevatten.
3. De gebruikte datasets, algoritmes en methoden moeten toegankelijk zijn voor toezicht.[475]

472 Het gaat er hierbij om dat de selectiecriteria binnen een risicoprofiel samen voldoende relevant en objectief zijn om op een effectieve(re) wijze bij te dragen aan de verwezenlijking van het nagestreefde doel. Dit betekent dus ook dat overheidsinstanties altijd moeten kunnen uitleggen waarom bepaalde burgers geselecteerd worden, en anderen niet.

473 De Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) bevat een uitzonderingsbepaling met het oog op positieve discriminatie, Stb. 2011, 573 en CRvB, 14 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1231.

474 Uiteraard kan iemand die fraude pleegt ook door middel van andere werkwijzen dan risicogericht toezicht worden gevonden.

475 WRRa (2016). p. 139.

Risico-indicatoren moeten statistisch relevant zijn
In lijn met het reguleringskader dat de WRR adviseert moet er als er gewerkt wordt met risicoprofilering, net als voor het gebruik van persoonsgegevens, aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan.[476] Het is van belang dat risico-indicatoren die worden gebruikt om een verhoogd risico op fraude in te schatten ook daadwerkelijk een voorspellende waarde hebben voor dit gedrag. Om gedrag goed in te kunnen schatten, moeten risico-indicatoren valide en betrouwbaar zijn. Een risico-indicator is valide als er een statistische correlatie is tussen de indicator en het gedrag dat de indicator wil inschatten. Een valide risico-indicator legt dus geen causaal verband tussen een (persoons)kenmerk en gedrag.[477] Een valide indicator 'meet wat je wil meten' en correspondeert met de werkelijke eigenschappen, fenomenen en variaties in de fysieke en sociale wereld. Een risico-indicator is betrouwbaar als de indicator dezelfde correlatie behoudt in verschillende contexten. Een betrouwbare indicator 'meet consistent.' Voordat (clusters) van risico-indicatoren worden toegepast in de praktijk van risicogericht toezicht moeten zij dus getoetst worden op validiteit en betrouwbaarheid en gedurende het gebruik regelmatig worden bijgesteld als daartoe aanleiding is. Gebeurt dit niet dan is er geen sprake van een onderbouwde inschatting voor een verhoogd risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude en is de inzet van een risicoprofiel niet effectief. Aleid Wolfsen, voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens zegt hierover in zijn openbaar verhoor:

> *Daar zit ook het grote gevaar van risicoclassificatiemodellen. Men gaat uit van een soort correlatie en niet van causaliteit. Als je een risicoclassificatiemodel maakt, zoals bij de Belastingdienst is gebeurd, dan moet je eigenlijk voor elke indicator die je gebruikt, een objectieve rechtvaardiging hebben. Het moet relevant zijn. Daar ontbreekt het vaak aan. Daardoor gaat het dus ook vaak mis.*
>
> *Openbaar verhoor Aleid Wolfsen, 5 oktober 2023*

Het is daarnaast van belang dat risico-indicatoren niet ten onrechte correlaties (ongevalideerd) veronderstellen tussen persoonlijke kenmerken en het verhoogd risico op fouten, misbruik of oneigenlijk gebruik. Ook dan leidt de inzet van een risicoprofiel tot een ineffectieve selectie van mensen voor controle.

Datakwaliteit
Datakwaliteit is van belang voor analyseprocessen zoals het valideren en toepassen van risico-indicatoren. De datakwaliteit is gewaarborgd als gegevens nauwkeurig, volledig, actueel en representatief zijn. De gegevens die de overheid tot haar beschikking heeft zijn echter niet altijd volledig, actueel of representatief.[478]

476 WRRa (2016). pp. 135 -142.
477 Causaliteit betekent dat variabele A variabele B veroorzaakt. Correlatie betekent dat variabele A en variabele B samenhangen. Een statistisch significante correlatie is niet noodzakelijk causaal.
478 Van der Sloot & Keymolen, (2022), p. 15.

Bias[479]

Omdat gegevens altijd worden verzameld in een specifieke context reflecteert bijna elke dataset wel een specifieke *selectie-bias*, die voortkomt uit de context waarbinnen de gegevens verzameld zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld op basis van pintransacties geen uitspraken gedaan worden over het koopgedrag van alle inwoners van Nederlanders. Een deel van de inwoners van Nederland zal namelijk contant betalen en niet via de pin. Het kan leiden tot onjuiste en dus problematische uitkomsten als bias niet wordt gecorrigeerd in datasets. "*Alles hangt dus af van de discrepantie tussen de dataset en de populatie waarover men een uitspraak wil doen*."[480] Het kan leiden tot onjuiste en dus problematische uitkomsten als bias niet wordt gecorrigeerd in datasets. Kleine verschillen kunnen dan "*worden opgeblazen tot gapende kloven*" wat leidt tot ineffectief toezicht.[481]

Specifieke bevestigingsbias en *automation bias* zijn twee onderliggende mechanismen die tot een onevenredige selectie van bepaalde groepen mensen kunnen leiden. Dit betekent dat er sprake is van ineffectieve selectie en dus ook ineffectief toezicht. Bevestigingsbias is een vorm van cognitieve bias, namelijk de neiging van mensen om informatie te zoeken en te interpreteren die hun hypotheses bevestigt en andere informatie die het tegendeel bewijst te negeren.[482] Bijvoorbeeld wanneer mensen geloven dat mensen van een bepaalde groep vaker fraude plegen, dan kan bevestigingsbias ervoor zorgen dat zij alleen kijken naar informatie die dit idee bevestigt en informatie negeren die het tegendeel bewijst.[483]

Met betrekking tot risicoprofilering kan bevestigingsbias leiden tot het creëren van beelden die niet gebaseerd zijn op de werkelijkheid of deze uitvergroten. Vervolgens worden deze beelden versterkt door een *feedback loop*. Indien door de bevestigingsbias voornamelijk naar bijvoorbeeld gevallen van fraude wordt gezocht bij een bepaalde groep, zullen die bij deze groep vaker gevonden worden. Hierdoor wordt vervolgens het eerdere beeld dat fraude voornamelijk bij deze groep voorkomt bevestigd. Dit kan leiden tot een herhaaldelijke selectie van dezelfde groep mensen en een steeds verdere versterking van het onjuiste beeld en tunnelvisie veroorzaken.[484,485,486]

Het zijn echter niet enkel de bevestigingsbias en de *feedback loop* die ervoor kunnen zorgen dat bepaalde groepen herhaaldelijk via biased risico-indicatoren kunnen worden geselecteerd. Ook *automation bias*, de 'binaire' logica van algoritmische systemen en de codificeringsdrang spelen hierbij een rol. Als biased risico-indicatoren via algoritmes worden gecodificeerd zal dit eveneens vooroordelen tegenover bepaalde groepen versterken en vervolgens leiden tot een ineffectieve selectie. Bovendien speelt ook het schaal-aspect een rol bij de impact van de bias: risico-indicatoren die door een individuele ambtenaar gehanteerd worden zullen niet dezelfde

479 Bias betekent dat er sprake is van een bewuste of onbewuste vooringenomenheid, uitgangspunt of vooroordeel.
480 WRRa (2016). p.81.=
481 Ionica Smeets (12-05-2020). 510 staandehoudingen en de zelfversterkende feedback-loop. Geraadpleegd op 31 januari 2024. ionica.nl/510-staandehoudingen-en-de-zelfversterkende-feedback-loop/
482 Plous (1993).
483 Nickerson (1998).
484 Zarsky (2014).
485 Prins (2021).
486 Custers (2014).

impact hebben als wanneer zulke risico-indicatoren (direct of indirect) worden gecodificeerd in een gecentraliseerd ICT-systeem dat op nationaal niveau gebruikt wordt.

Menselijke tussenkomst is noodzakelijk
Het gaat bij risicoprofilering om correlaties en niet om causaliteit of oorzakelijk verband. Dat betekent ook dat wanneer een persoon volgens een risicoprofiel een verhoogde kans op het plegen van fraude heeft, dit niet automatisch betekent dat hij of zij ook daadwerkelijk fraudeert. Risicoprofielen zijn een benadering van de werkelijkheid en uitkomsten bevatten foutmarges. Dat betekent dat er op basis van een risicoprofiel altijd een kans is dat er een verkeerde conclusie wordt getrokken en iemand ten onrechte een hoge risicoscore krijgt, een *false positive,* of juist ten onrechte een lage risicoscore, een *false negative*. Bij het toepassen van risicogericht toezicht is het zodoende van belang dat mensen die volgens een risicoprofiel een verhoogde kans op fraude hebben niet automatisch als fraudeur worden behandeld maar dat er op basis van een menselijke handeling controle plaatsvindt om te bepalen of er inderdaad sprake is van fraude.

DEEL II Casusonderzoek risicogericht toezicht



7.5 Structurele tekortkomingen bij risicogericht toezicht hebben ongelijke behandeling en schending eerbiediging persoonlijke levenssfeer als gevolg

De tekortkomingen in het fraudebeleid en de consequenties daarvan in de persoonlijke levens van mensen, zoals beschreven in de vorige hoofdstukken van dit rapport, hebben sommige mensen meer geraakt dan andere. De fraudeaanpak door middel van risicogericht toezicht bij de Dienst Toeslagen heeft ertoe geleid dat alleenstaande moeders, ouders met een buitenlandse achtergrond en ouders met de laagste inkomens vaker zijn getroffen.[487] Dat is geen toeval maar volgt uit de wijze waarop risicoselectie is toegepast, te weten op een wijze waarbij wet- en regelgeving onvoldoende is nageleefd en er onvoldoende waarborgen zijn toegepast om de risico's van risicogericht toezicht te ondervangen. Hierdoor zijn informele beelden niet getoetst op validiteit en betrouwbaarheid en vervolgens door technische selectie versterkt. De werkwijzen en processen van de Dienst Toeslagen troffen in het bijzonder personen met een buitenlandse afkomst.[488]

Risicogericht toezicht, waaronder risicoprofilering, is als handhavingsinstrument niet noodzakelijkerwijs goed of slecht maar of de inzet van risicogericht toezicht effectief en gerechtvaardigd is, is afhankelijk van de voorwaarden waaronder het wordt toegepast. De commissie stelt vast dat het risicogericht toezicht binnen de sociale zekerheid en toeslagen patronen van structurele tekortkomingen vertoont ten aanzien van naleving van wettelijke kaders en het toepassen van waarborgen in de uitvoeringspraktijk. De commissie constateert dat soortgelijke structurele tekortkomingen die bij het risicogericht toezicht door de Dienst Toeslagen spelen, ook van toepassing zijn op risicogericht toezicht in de sociale zekerheid. De tekortkomingen bij de Dienst Toeslagen zijn echter van veel grotere aard en pakken in een andere orde van grootte uit voor mensen dan de tekortkomingen bij het risicogericht toezicht in de sociale zekerheid.

De commissie stelt vast dat het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer veelvuldig is geschonden in de uitvoeringspraktijk van risicogericht toezicht in de sociale zekerheid en toeslagen. Ten aanzien van de sociale zekerheid werden in het project Black Box gegevens onrechtmatig verwerkt door het ontbreken van de beveiliging van persoonsgegevens, het overtreden van de bewaartermijn en het niet voldoen aan de informatieplicht. Ook werd bij de ontwikkeling van een selectieprofiel voor bijstandsfraude het gegeven herkomst gebruikt, maar uiteindelijk niet toegepast. Dit is een niet noodzakelijke verwerking die een direct onderscheid maakt. Bij de toepassing van SyRI en haar voorloper SARI ontbrak '*fair balance*', een redelijke verhouding, tussen het maatschappelijk belang en de inbreuk op het privéleven. Bovendien ontbrak voor SARI de wettelijke basis voor het verwerken van gegevens. Het UWV schond het recht op de eerbiediging op de persoonlijke levenssfeer door het gebruiken van gegevens die zijn verkregen door middel van onrechtmatig geplaatste cookies.

487 CBS (28-9-2022). Kenmerken van gedupeerde gezinnen toeslagenaffaire. Geraadpleegd op 25 januari 2024. cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/26/kenmerken-van-gedupeerde-gezinnen-toeslagenaffaire

488 College voor de rechten van de mens (2022).

Ook de Dienst Toeslagen schond het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Deze overtredingen hadden voor mensen echter grotere gevolgen. Dit omdat onrechtmatig verwerkte gegevens vervolgens ook wijdverspreid zijn geraakt, binnen de Belastingdienst zelf maar soms ook daar buiten. In het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) is de dubbele nationaliteit van Nederlanders geregistreerd. Hiertoe was geen grondslag want dubbele nationaliteit is, in tegenstelling tot nationaliteit, niet relevant voor het toekennen van toeslagen. Deze gegevens over (dubbele) nationaliteit zijn gedeeld met het CAF-Team dat queries en quick-scans uitvoerde met het gegeven (dubbele) nationaliteit. Dit is een niet noodzakelijke verwerking die een direct onderscheid maakt. Ook voor de verwerking van persoonsgegevens in de Fraude Signalering Voorziening (FSV) was geen wettelijke grondslag en hierbij zijn de beginselen van rechtmatigheid, doelspecificatie, juistheid en opslagbeperking niet nageleefd. In de FSV zijn incidenteel ook gezondheidsgegevens, nationaliteit en strafrechtelijke gegevens geregistreerd, dit is verboden. De gegevens in de FSV zijn geregistreerd, gewijzigd, geraadpleegd, gebruikt, gecombineerd en buiten de FSV verspreid. Mensen zijn de grip op hun persoonsgegevens kwijtgeraakt en kregen te maken met onterechte beschuldigingen van fraude en moeilijk te corrigeren fouten omdat fraudesignalen niet standaard werden geverifieerd en geregistreerde gegevens niet geactualiseerd. Het systeem was onvoldoende transparant waardoor het voor de betrokken individuen onmogelijk bleek om beslissingen te begrijpen en in bezwaar te gaan. FSV had een zwarte lijst effect wat de stigmatisering van mensen als fraudeur tot gevolg heeft gehad.[489]
Ook het risicoclassificatiemodel van de Dienst Toeslagen maakt inbreuk op de persoonlijke levenssfeer door het onrechtmatig verwerken van het gegeven nationaliteit als risico-indicator in het model. Ook dit is een niet noodzakelijke verwerking die direct onderscheid maakt en leidt tot ongelijke behandeling van mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit. De Dienst Toeslagen deelde de risicoscores uit risicoclassificatiemodel Belastingdienst-breed en in samenwerkingsverband LSI waardoor dit effect versterkt is.

De commissie treft daarnaast gebreken aan bij de manier waarop risico-indicatoren zijn ontwikkeld en toegepast. Zo zijn de risico-indicatoren uit het risicoclassificatiemodel van de Dienst Toeslagen niet getoetst op validiteit en betrouwbaarheid. Het model geeft dus, naast de hierboven benoemde tekortkomingen ten aanzien van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, ook geen statistisch onderbouwde waarde voor het inschatten van een verhoogd risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude. Er is daarnaast ook geen statistische correctie voor bias, waardoor er sprake is van een zichzelf versterkende *feedback loop* onder andere op de risico-indicator alleenstaand ouderschap. In de uitvoeringspraktijk leidt dit tot de herhaalde selectie van dezelfde toeslag aanvragers, te weten mensen met een niet Nederlandse afkomst, met een laag inkomen en alleenstaande moeders. Het risicoselectie-mechanisme hot/hor versterkt het effect van overselectie van deze groepen mensen. Ook de selectieprofielen die in de Black Box zijn ontwikkeld hadden geen statistisch onderbouwde waarde voor het inschatten van een verhoogd risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude. Verschil is wel dat deze selectieprofielen zijn getoetst op validiteit en betrouwbaarheid en bij het ontbreken van een statistisch significante correlatie dit is gerapporteerd en de selectieprofielen niet in gebruik zijn genomen. Ook in andere gevallen is niet getoetst op validiteit en betrouwbaarheid van risicoselectie. Dit is het geval voor de wijkgerichte aanpak van de interventieteams. Bij

489 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 911.

de selectie van wijken voor een project wijkgerichte aanpak was geen sprake van statistisch onderbouwde risicoselectie. Hierdoor is er geen statistische correctie voor bias reproductie van bias en treedt er bevestigingsbias op vanwege de exclusieve selectie van zogeheten 'probleemwijken.' Mensen die in een wijk wonen die bekend staat als 'probleemwijk' hebben daarom een grotere kans om gecontroleerd te worden op fraude dan mensen die in een wijk wonen die niet zo bekend staat. Bij projecten wijkgerichte aanpak is daarnaast niet standaard sprake van toetsing van risico-indicatoren voor de selectie van 'verwonderadressen' die door interventieteams worden gecontroleerd.[490] Hierdoor is de selectie van 'verwonderadressen' ineffectief in de gevallen waar de risico-indicatoren niet zijn getoetst. Bij wijkgerichte aanpak projecten waar SyRI en voorloper SARI zijn ingezet oordeelde de rechter eveneens dat er een reëel risico op indirecte discriminatie en stigmatisering van mensen bestaat. Ook bij het project Kwaliteitsverbetering en Fraudebestrijding Gastouderopvang (Kef) is sprake van een niet onderbouwd selectiemechanisme. De link die wordt gelegd tussen tekortkomingen in de kwaliteit van gastouderopvang en financiële tekortkomingen is niet getoetst op validiteit en betrouwbaarheid. Het is dus niet vast te stellen of en hoe tekortkomingen in pedagogische kwaliteit verband houden met een verhoogd risico op fraude. Dit betekent dat de selectie van gastouderbureaus niet effectief is. Kef deelde bovendien de lijst met gastouderbureaus met het CAF-Team van de Belastingdienst en voegde op verzoek van CAF namen en adressen toe aan de lijst. De commissie kan niet vaststellen wat het CAF-Team hiermee heeft gedaan.

De commissie constateert dat ook de datakwaliteit onvoldoende was in het geval van de FSV en het risicoclassificatiemodel van de Dienst Toeslagen. De gegevens die worden gebruikt om toezicht te houden en te handhaven zijn niet altijd accuraat, consistent en betrouwbaar. Dit komt onder andere door (menselijke) fouten bij het invoeren van gegevens, onnauwkeurige brondata en onvoldoende controle op gegevenskwaliteit. De commissie concludeert dat specifiek bij de Belastingdienst meerdere applicaties en systemen zijn gebruikt waarin grove fouten onopgemerkt blijven omdat er geen robuuste processen zijn voor het controleren en verbeteren van de gegevenskwaliteit. Slechte datakwaliteit leidt tot onjuiste risicomeldingen. Bijvoorbeeld in het kader van het CAF-onderzoek of op basis van de FSV-registratie. Dit leidt tot fouten in de besluitvorming zoals onterechte terugvorderingen en registraties als fraudeur. Deze foutieve gegevens konden via LSI ook bij andere overheidsorganisaties terecht komen.

Tot slot signaleert de commissie ook een gebrek aan duidelijke richtlijnen en kaders voor besluitvorming. Daarnaast dient het afleggen van verantwoording een centraal onderdeel te zijn van het toezichtproces, waarbij beslissingen en acties worden verantwoord en toegelicht. Ook dit is in de meeste gevallen onvoldoende georganiseerd.

Het verzekeren van waarborgen in de uitvoeringspraktijk van risicogericht toezicht is essentieel om de persoonlijke levenssfeer van mensen te beschermen, besluitvorming op basis van foutieve risicoscores te voorkomen en de effectiviteit van het toezichtproces te waarborgen.

490 In die gevallen dat SyRI of haar voorloper SARI niet worden ingezet. In die gevallen wordt het risicomodel wijkgerichte aanpak toegepast.

7.6 Casus: de wijkgerichte aanpak

Overzicht casus: wijkgerichte aanpak	
Wat	Interventieteamprojecten Wijkgerichte aanpak[491] onder de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI)
Wie past het toe	LSI-partners. Op projectbasis samengesteld met vertegenwoordigers uit deelnemende organisaties (zie ook box 7.13 Landelijke Stuurgroep Interventieteams)
Wanneer toegepast	Vanaf 2004
Welk terrein (sociale zekerheid, toeslagen, of beiden)	Sociale zekerheid en toeslagen
Tekortkomingen	Geen statistische correctie voor bias: • Bij het selecteren van wijken voor een wijkgerichte aanpak project ontbreekt het aan een statistisch onderbouwde risicoselectie van wijken. Dit versterkt de *feedback loop* van bevestigingsbias. Het ontbreken van statistisch relevante risico-indicatoren: • Het ontbreken van statistische waarborgen bij het formuleren van risico-indicatoren voor de selectie van 'verwonderadressen' in de wijk, Risico-indicatoren worden niet standaard getoetst op validiteit en betrouwbaarheid. Hierdoor is onduidelijk in hoeverre de risico-indicatoren een statistisch onderbouwde inschatting geven voor een verhoogd risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude met uitkeringen en toeslagen.
Gevolgen voor mensen	Door de exclusieve inzet van de wijkgerichte aanpak in 'probleemwijken' hebben mensen die in een wijk wonen die bekend staat als 'probleemwijk' een groter kans om gecontroleerd te worden op fraude dan mensen die in een wijk wonen die niet als zodanig bekend staat. Door het ontbreken van waarborgen bij de selectie en toepassing van risico-indicatoren is onderbouwing voor selectie onduidelijk.

7.6.1 Interventieteamprojecten en risicoanalyses

De Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) stuurt per 1 januari 2004 een landelijke interventieteamstructuur aan die zich bezighoudt met het bestrijden van fraude op het gebied van sociale zekerheid, illegale arbeid en fiscale fraude (zie ook box 7.13 De Landelijke Stuurgroep Interventieteams). Onder de Landelijke Stuurgroep Interventieteams werken landelijke organisaties samen met gemeenten op lokaal en regionaal niveau. De interventieteams zelf zijn multidisciplinair en worden op projectbasis samengesteld met

491 De benaming wijkgerichte aanpak is niet vanaf 2004 al in gebruik maar is pas later in zwang gekomen.

vertegenwoordigers uit deelnemende organisaties. Binnen het samenwerkingsverband dat de interventieteamstructuur is, worden gegevens uitgewisseld op basis van een samenwerkingsconvenant, de *Samenwerkingsovereenkomst voor Interventieteams.* In 2017 is het convenant herzien en vervangen door de *Samenwerkingsovereenkomst voor Interventieteams 2017*. Bij de herziening is aan de samenwerkingsovereenkomst het terugdringen van toeslagenfraude expliciet toegevoegd als doel van de interventieteamstructuur.

Interventieteamprojecten zijn risico-gestuurd, dat wil zeggen dat handhaving plaatsvindt op basis van risicoanalyses, waarna alleen personen, bedrijven of adressen met een verhoogd risico op fraude worden gecontroleerd. De Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst, per 2012 opgegaan in de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid als de directie Opsporing, stelt hiervoor analysecapaciteit beschikbaar.[492] "*Binnen de Interventieteams is sprake van multidisciplinair optreden. Het gebruik maken van elkaars informatie, en eventueel van andere (open) bronnen is een vorm van fraudebestrijding door middel van bestandskoppeling*."[493] De risicoanalyses in de interventieteam projecten hebben zich in de loop der tijd ontwikkeld. Aanvankelijk betreffen het enkelvoudige bestandskoppelingen die tot selectieregels leiden op basis waarvan interventieteams controles uitvoeren. Maar in de loop der tijd zijn deze bestandkoppelingen steeds complexer geworden. Vanwege het gebruik van persoonsgegevens bij het koppelen van bestanden ten behoeve van risicoanalyses moeten projecten van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams gemeld worden bij het College bescherming persoonsgegevens (CBP), vanaf 2016 Autoriteit Persoonsgegevens (AP).

Tussen 2004 en 2020 zijn er in totaal 185 interventieteamprojecten uitgevoerd.[494] Er zijn drie typen projecten te onderscheiden: branchegerichte projecten, fenomeengerichte projecten en gebiedsgerichte projecten. Er zijn in de periode 2004-2020 in totaal 68 branchegerichte projecten, 68 fenomeengerichte projecten en 48 gebiedsgerichte projecten uitgevoerd. Daarnaast is er één project uitgevoerd gericht op het toetsen van risico-indicatoren. De gebiedsgerichte projecten en sommige fenomeengerichte projecten richten zich onder andere op het opsporen en terugdringen van uitkerings- en toeslagenfraude. Vanaf 2015 worden er onder de noemer fenomeengerichte projecten ook deelprojecten van de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit uitgevoerd. Dit zijn interventieprojecten gericht op het bestrijden van adresfraude. Het gaat om 13 van 68 fenomeengerichte projecten. Bij de gebiedsgerichte projecten gaat het in 46 van de 48 uitgevoerde projecten om een project wijkgerichte aanpak. Op dit type project gaan we hieronder nader in.

492 De SIOD gaat op in de directie Opsporing van de Inspectie SZW. De voormalig SIOD analisten komen te werken bij de directie Analyse, Programmering en Signalering van de Inspectie SZW. De directie Analyse, Programmering en Signalering stelt analysecapaciteit beschikbaar voor interventieteamprojecten.

493 Ministerie van SZW. Stappenplan Bestandskoppeling voor interventieteams LSI 2007/155, 8 november 2007.

494 Ministerie van SZW. Interventieteam projecten vanaf 2004.

Box 7.13 De Landelijke Stuurgroep Interventieteams

Eind 2003 wordt het samenwerkingsverband Landelijke Stuurgroep Interventieteams opgericht. De bestaande Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (RIF-teams) worden opgeheven en vervangen door een "*een landelijk dekkend, centraal gestuurd netwerk van multidisciplinaire flexibele interventieteams*."[495] De interventieteamstructuur dient zwart werk, illegale arbeid, sociale zekerheids- en fiscale fraude te bestrijden en treedt zowel preventief als repressief op. Interventieteams voeren op basis van risicoanalyses gerichte handhavings- en controleactiviteiten uit. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid levert de voorzitter (de directeur Naleving 2003-2012, de directeur Uitvoeringsbeleid en Naleving 2012-2015, de directeur Stelsel en Volksverzekeringen 2015-heden) en het secretariaat van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams. Het samenwerkingsverband kent naast het landelijke niveau ook een regionaal niveau met negen zogeheten Regionale Platforms Fraudebestrijding (RPF's) waar deelnemers aan de interventieteamstructuur regionaal zijn vertegenwoordigd. De RPF's worden voorgezeten door een burgemeester of wethouder van één van de deelnemende gemeenten en ook de andere gemeenten zijn vertegenwoordigd op het niveau van burgemeester of wethouder. De RPF's worden bij de uitvoering van interventieteamprojecten ondersteund door Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding (RCF's). In 2015 is de interventiestructuur herzien en sindsdien worden er landelijke thema's benoemd op basis waarvan de LSI sturing geeft aan de interventieteams. Daarnaast worden er sinds 2015 minder grootschalige en langdurige interventieteamprojecten geïnitieerd.[496]

De volgende organisaties nemen deel aan de Landelijke Stuurgroep Interventieteams:
- Belastingdienst (MKB en Toeslagen)
- Arbeidsinspectie, per 2012 opgegaan in de Inspectie SZW (Nederlandse Arbeidsinspectie per 2022)
- Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), per 2012 opgegaan in de Inspectie SZW als de Directie Opsporing (Nederlandse Arbeidsinspectie per 2022)
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
- Sociale Verzekeringsbank (SVB)
- gemeenten (via een vertegenwoordiger van de VNG)
- Openbaar Ministerie (OM)
- politie, neemt deel sinds 2005
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), sinds 2017 toegetreden

De samenwerking binnen de interventiestructuur is formeel vastgelegd in de *Samenwerkingsovereenkomst voor interventieteams*. Deze is voor het eerste getekend op 8 oktober 2003 en in 2017 vernieuwd en vervangen door de *Samenwerkingsovereenkomst voor Interventieteams 2017*.

495 Ministerie van SZW Handhavingsprogramma 2003-2006, p. 7.
496 Bijlage bij Kamerstuk II 2016/17, 17050, nr. 538, pp. 88-90.

7.6.2 Selectie van gebieden voor de wijkgerichte aanpak

De wijkgerichte aanpak is een type interventieteamproject waarbij na een risicoanalyse zogenoemde 'verwonderadressen' met een verhoogd risico op fraude in een specifieke wijk worden gecontroleerd door multidisciplinaire interventieteams. Projecten wijkgerichte aanpak vinden plaats op lokaal niveau. Het zijn dus ook gemeentes die in het LSI-verband een voorstel doen voor een interventieteamproject in een wijk, dan wel beperkt postcodegebied, in hun gemeente. De LSI beoordeelt vervolgens het projectvoorstel en keurt dit al dan niet goed. In het projectvoorstel wordt de keuze voor een interventieteamproject in een bepaald gebied door de indiener wel onderbouwd, bijvoorbeeld met demografische gegevens over het aantal mensen met een uitkering in het betreffende gebied of met historische gegevens over eerder geconstateerde fraude. Maar er is geen sprake van bijvoorbeeld een kruisvergelijking met andere wijken om de keuze voor een specifieke wijk te onderbouwen. Dit betekent dat er geen statistische onderbouwing is voor de selectie van specifieke wijken en er dus ook geen maatregelen worden genomen om bias en de reproductie van bias in de *feedback loop* tegen te gaan. Wijken die geselecteerd worden staan vaak bekend als 'probleemwijk' of 'achterstandswijk.' Zo staat in het draaiboek wijkgerichte aanpak: "*Door de LSI is op 22 juni 2007 een brief gestuurd naar de voorzitters van de Regionale Platforms Fraudebestrijding (RPF) met de oproep tot intensivering van de wijkgerichte aanpak door interventieteams in de door minister Vogelaar*[497] *erkende probleemwijken*."[498] Door de exclusieve inzet van de wijkgerichte aanpak in 'probleemwijken' hebben mensen die in een wijk wonen die bekend staat als 'probleemwijk' een groter kans om gecontroleerd te worden op fraude via een project wijkgerichte aanpak dan mensen die in een wijk wonen die niet als zodanig bekend staat.

> *Het begin van zo'n project was over het algemeen dat een sociale dienst bij een gemeente zei: "We hebben de indruk dat het aandeel uitkeringsgerechtigden in deze wijk heel hoog is en dat een belangrijk deel van die uitkeringsgerechtigden het ook minder nauw neemt met de regels. Er wordt dus zwartgewerkt. Dat strekt zich mogelijk ook uit tot de werknemersverzekering, dus bijvoorbeeld tot de WW.*
>
> *Openbaar verhoor Rob Krug, 12 september 2023*

Projecten wijkgerichte aanpak worden uitgevoerd sinds 2004. De wijkgerichte aanpak wordt steeds verder gestandaardiseerd en er verschijnt in 2009 een *Landelijk draaiboek wijkgerichte aanpak*[499] om meer uniformiteit en landelijke afstemming in de aanpak te creëren. Na herziening van de interventieteamstructuur in 2015 worden er landelijke thema's benoemd door de LSI op basis waarvan de LSI-sturing geeft aan de interventieteams. De wijkgerichte aanpak is vanaf dat moment één van de landelijke thema's. Colleges van burgemeester en wethouders doen een voorstel voor een interventieteamproject in een wijk en het projectplan wordt vervolgens beoordeeld door het betreffende Regionale Platform Fraudebestrijding, het

497 Minister voor Wonen, Wijken en Integratie Ella Vogelaar (kabinet Balkenende IV)
498 Ministerie van SZW. Draaiboek wijkgerichte aanpak, april 2009, p. 9.
499 Ministerie van SZW. Draaiboek wijkgerichte aanpak, april 2009, p. 9.

regionale niveau van de interventieteamstructuur. De Landelijke Stuurgroep Interventieteams krijgt daaropvolgend het projectplan ter informatie toegestuurd. In 2017 wordt er daarnaast één landelijk projectplan ontwikkeld op basis waarvan lokale projecten kunnen worden uitgevoerd.[500]

7.6.3 Risicoanalyses bij de wijkgerichte aanpak

Wanneer een projectvoorstel wijkgerichte aanpak is goedgekeurd volgt er een projectplan waarin de volledige, stapsgewijze risicoanalyse geduid wordt. Aanvankelijk deden alle aan het project deelnemende organisaties een eigen risicoanalyse waarvan een SIOD-analist een kruisanalyse maakte. 'verwonderadressen' die uit meerdere risicoanalyses naar voren kwamen worden gecontroleerd door het interventieteam. Later komen 'verwonderadressen' tot stand op basis van risico-indicatoren die voortkomen uit brainstormsessies met de bij het project betrokken partijen. Risico-indicatoren worden aangedragen op basis van handhavingservaring en op basis daarvan wordt door de SIOD-analist een scriptuitvraag voor een dataset naar een netwerkpartner gedaan om de betreffende data te leveren. Er wordt ook een scriptuitvraag ontwikkeld voor de Belastingdienst en het UWV waarmee binnen een bepaald postcodegebied een postcodeduiding kan worden uitgevoerd. Hiermee wordt er ook een stap gezet naar het gebruik van grotere databestanden. Validatie van risico-indicatoren vindt aanvankelijk niet plaats en pas eind jaren '00 wordt door de SIOD en het Inlichtingenbureau validatie onderzoek gedaan naar de mate waarin de toegepaste indicatoren een statistische onderbouwde waarde hebben voor het inschatten van een verhoogd risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude. Scriptuitvragen worden naar aanleiding van dit validatieonderzoek steeds verder gestandaardiseerd. Uiteindelijk is het echter aan gemeenten welke indicatoren er worden gebruikt.[501] Er zijn dus geen gestandaardiseerde waarborgen met betrekking tot het gebruik van risico-indicatoren in de wijkgerichte aanpak. Hierdoor konden gemeenten bij de wijkgerichte aanpak ook risico-indicatoren gebruiken die geen statisch onderbouwde inschatting geven voor een verhoogd risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude. Hierdoor is het niet uit te sluiten dat risico-indicatoren zijn gebruikt die een direct of indirect verboden onderscheid maken.[502]

Een 'verwonderadres' is een signaal voor een verhoogd risico op fraude. Er is altijd opvolging door middel van een huisbezoek, een controle of een gesprek. Er is hierbij een verplichting op communicatie. Aanvankelijk wordt een wijkgerichte aanpak algemeen gecommuniceerd, bijvoorbeeld in de lokale krant. Later worden alle mensen die subject van risicoanalyse zijn en worden gecontroleerd hierover geïnformeerd conform de informatieplicht in de Wet bescherming persoonsgegevens.

500 Ministerie van SZW. Projectplan Samen leven in de wijk, 20 juli 2017.
501 Als bij een project wijkgerichte aanpak gebruik wordt gemaakt van SyRI of voorloper SARI is er gewerkt met de vaste set risico-indicatoren uit het risicomodel wijkgerichte aanpak.
502 In de rechterlijke uitspraak van 2020 over de inzet van SyRI ten behoeve van de wijkgerichte aanpak stelt de rechter dat er een reëel risico op (indirecte) discriminatie en stigmatisering van burgers is door het leggen van onbedoelde verbanden op basis van biased risico-indicatoren, zoals een lagere sociaal economische status of een immigratieachtergrond, het gebruik van risicoprofielen en de inzet van in zogeheten 'probleemwijken.'

Over het algemeen was het op basis van een risicoanalyse van de gemeente zelf of van de Arbeidsinspectie. Die was niet specifiek op databestanden gebaseerd, maar op directe controles die ze al afzonderlijk hadden uitgevoerd. Als het ging om uitkeringsachtige situaties, bijvoorbeeld in wijken, dan werd er in eerste aanleg gebruikgemaakt van de infrastructuur die het Inlichtingenbureau al tot stand had gebracht om gegevens van het UWV, van de bijstand en van de Belastingdienst over hetzelfde bsn-nummer aan elkaar te koppelen. Dat gebeurde dus in een beschermde omgeving bij het Inlichtingenbureau.

Openbaar verhoor Rob Krug, 12 september 2023

7.7 Casus: Black Box

Overzicht casus: Black Box	
Wat	Project waarbij in een *Privacy Enhancing Technology* omgeving genaamd Black Box bestanden zijn gekoppeld en een poging is gedaan tot het ontwikkelen van risicoprofielen voor fraude met uitkeringen.
Welke partijen	De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en het Inlichtingenbureau onder de Landelijke Stuurgroep Interventieteams
Wanneer	2008-2011
Welk terrein (sociale zekerheid, toeslagen, of beiden)	Sociale zekerheid en toeslagen
Tekortkomingen	Geen statistische relevantie ontwikkelde selectieprofielen • De selectieprofielen die in de Black Box worden ontwikkeld hebben statistisch gezien geen waarde voor het inschatten van een verhoogd risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude, conform de eigen eindrapportage van het project. Schending recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer: • Passende organisatorische en technische maatregelen voor de beveiliging van persoonsgegevens ontbreken. Er is geen beveiligingsplan en persoonsgegevens worden onbeveiligd aangeleverd, schending art. 13 Wbp. • Bewaartermijn overschreden, persoonsgegevens die niet langer noodzakelijk zijn voor het doel van de verwerking worden niet verwijderd, schending art. 10, lid 1 Wbp. • Informatieplicht niet voldaan, betrokkenen zijn niet geïnformeerd over de verwerkingen van hun persoonsgegevens, schending art 34 Wbp. Verboden onderscheid: • Het beschermde persoonsgegeven ‘afkomst’ is gebruikt bij de ontwikkeling van een selectieprofiel voor bijstandsfraude Dit is verboden.
Gevolgen voor mensen	Persoonsgegevens van mensen zijn onrechtmatige gebruikt in het project Black Box. Hiermee zijn mensen het zicht op hun persoonsgegeven verloren. Bestandskoppelingen in de Black Box omgeving blijven plaatsvinden ten behoeve van de wijkgerichte aanpak waarbij een overselectie plaatsvindt van mensen die in een zogeheten ‘probleemwijk’ wonen. Het selectieprofiel voor bijstandsfraude alsook de andere ontwikkelde selectieprofielen zonder statistische waarde voor het inschatten van een verhoogd risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude zijn in de praktijk niet toegepast voor zover bekend.

7.7.1 Het CBP oordeelt dat bestandskoppelingen op basis van een onderbouwd vermoeden van fraude moeten plaatsvinden

Zoals in paragraaf 7.6.1 benoemd voeren interventieteams op basis van risicoanalyses gerichte handhavings- en controleactiviteiten uit. Deze risicoanalyses zijn in de loop der tijd ontwikkeld en worden steeds complexer. De interactie tussen enerzijds de LSI-partijen en de SIOD, die in opdracht van LSI-risicoanalyses uitvoert, en anderzijds het CBP, waarbij LSI-projecten altijd worden gemeld vanwege het gebruik van persoonsgegevens, is hierop van invloed geweest. In 2006 publiceert het CBP de *Notitie fraudebestrijding door bestandskoppeling.* Aanleiding hiervoor zijn een aantal projecten gericht op het bestrijden van fraude in de sociale zekerheid waarbij bestandskoppelingen zijn gemaakt waarover het CBP van mening is dat deze een te grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maken. "*Het ontsluiten en koppelen van bestanden kan een aantasting vormen van de persoonlijke levenssfeer van burgers die een uitkering ontvangen. Fraudebestrijding mag niet leiden tot een disproportionele inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van deze burgers.*"[503] Onder andere de LSI-projecten Waterproof, waarbij gegevens van bijstandsontvangers zijn gekoppeld aan de verbruikersadministratie van de waterbedrijven en de woongegevens en vervuilingseenheden van de waterschappen over waterverbruik, om zo samenleeffraude en of schijnbewoning op te sporen, gaven aanleiding voor de CBP-notitie.[504,505] Over deze bestandskoppelingen oordeelt het CBP in een ambtshalve onderzoek "*dat er geen aanleiding in de vorm van een vermoeden van fraude dan wel een uitgewerkte risicoanalyse aan ten grondslag lag*."[506] Er moet volgens het CBP een evenwicht tussen het belang van fraudebestrijding en het belang van bescherming van de persoonlijke levenssfeer komen. Het CBP wil met de *Notitie fraudebestrijding door bestandskoppeling* laten zien dat fraudebestrijding en de bescherming van persoonsgegevens wel degelijk hand in hand kunnen gaan. Dit kan volgens het CBP door bestandskoppelingen alleen plaats te laten vinden op basis van een goed onderbouwd selectieprofiel. Dit staat ook wel bekend als de 'privacy by design'-strategie voor dataminimalisatie genaamd 'select before you collect'. Het CBP brengt de notitie actief onder de aandacht bij de commissie sociale zaken van de VNG en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

503 Ministerie van SZW. Notitie Fraudebestrijding door bestandskoppeling LSI 2006/107, 11 september 2006, p.1.

504 In de periode 2004-2010 zijn er negen interventieteamprojecten Waterproof of uitgevoerd onder de LSI. Laag waterverbruik wordt in latere jaren ook gebruikt als risico-indicator voor woonfraude.

505 In 2010 oordeelt de CRvB (ECLI:NL:CRVB:2010:BM3881) dat het gebruik van waterverbruik gegevens rechtmatig is. "Anders dan het CBP [...] is de Raad van oordeel dat de gegevens van adressen van uitkeringsgerechtigden met een zeer hoog of een zeer laag waterverbruik welke door het waterbedrijf door middel van een bestandskoppeling zijn verstrekt kunnen worden aangemerkt als inlichtingen welke noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de Wwb in de zin van artikel 64, eerste lid, aanhef en onder m, van de Wwb."

506 Ministerie van Financiën. Brief van het College bescherming persoonsgegevens aan minister van Financiën Bos betreffende Bevindingen ambtshalve onderzoek CBP inzake het project waterproof en gegevens van waterschappen en waterbedrijven t.b.v. constatering woonfraude, 29 mei 2007.

Box 7.14 De Notitie fraudebestrijding door bestandskoppeling

In 2006 publiceerde het College bescherming persoonsgegevens (CBP) de *Notitie fraudebestrijding door bestandskoppeling.* De aanleiding voor het schrijven van deze notitie zijn enkele projecten die onder de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) door de interventieteams zijn uitgevoerd waarin de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD) voor de interventieteams bestandskoppelingen uitvoerde.

Het CBP hanteert de volgende uitgangspunten bij het schrijven van deze notitie:
- het aanpakken van het ten onrechte ontvangen van een uitkering;
- het voorkomen dat alle burgers die een uitkering aanvragen of ontvangen worden behandeld als potentiële fraudeurs die onbeperkt mogen worden gecontroleerd;
- dat gegevens alleen verwerkt en gekoppeld mogen worden wanneer dit noodzakelijk is voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak;
- en dat fraude met gemeenschapsgeld aan de uitgavenkant (waaronder fraude met uitkeringen) met dezelfde logica moet worden aangepakt als aan de inkomstenkant (belastingheffing).

Bij het koppelen van bestanden moet men nadenken over het te bereiken doel (*proportionaliteit*) en of hetzelfde doel niet op een minder ingrijpende manier bereikt kan worden (*subsidiariteit*). Ook moet men de bestandkoppeling toetsen aan het oorspronkelijke doel waar het bestand ooit voor werd aangelegd (*verenigbaarheid*).

De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer mag groter zijn wanneer er een gegrond vermoeden van fraude bestaat. Niet iedereen mag zomaar gecontroleerd worden; aan de keuze voor controle moet een risicoanalyse ten grondslag liggen. Ten aanzien van bestandskoppeling stelt het CBP daarom dat het koppelen van bestanden met persoonsgegevens mag op basis van een goed onderbouwd selectieprofiel. Risicoselectie op basis van een selectieprofiel fungeert daarmee als grond voor bestandskoppeling.

7.7.2 Het ontwikkelen van risicoprofielen binnen Black Box was niet succesvol

Naar aanleiding van de notitie Fraudebestrijding door Bestandskoppeling van het College bescherming persoonsgegevens (CBP) volgen gesprekken tussen het CBP en de LSI. Er wordt in 2007 overeenstemming bereikt over de wijze waarop het koppelen van bestanden binnen de kaders van de Wet bescherming persoonsgegevens kan plaatsvinden, te weten op basis van risicoprofielen. Deze risicoprofielen moeten op dat moment echter nog worden ontwikkeld. Om risicoprofielen te ontwikkelen gaat de SIOD een samenwerking aan met het Inlichtingenbureau (zie ook box 7.4) en op 23 december 2008 komt er een convenant

tot stand tussen het Inlichtingenbureau en de SIOD.[507] Over de samenwerking wordt in het convenant het volgende vastgelegd: "*Om risicoprofielen te ontwikkelen is het noodzakelijk om binnen verschillende deelprojecten bestanden te koppelen in een black box. De SIOD en het IB richten gezamenlijk de black box in. De SIOD kan het IB vragen om als bewerker op te treden. Als bewerker zal IB, namens de SIOD, bestanden vergaren bij opdrachtgevers voor bestandskoppeling, de vergaarde bestanden bewerken en de bewerkte bestanden koppelen. Het IB stelt de dataset die in aanmerking komt voor analyse beschikbaar aan de SIOD. De SIOD analyseert de dataset. De SIOD verstrekt de resultaten en de lijst van subjecten die in aanmerking komen voor nader onderzoek aan de opdrachtgever. Op basis van de controleresultaten ontwikkelt de SIOD een selectieprofiel en een risicomodel.*"[508] De Black Box die in het convenant wordt genoemd is een door het Inlichtingenbureau ontwikkelde *Privacy Enhancing Technology* (PET) omgeving waarin bestanden gekoppeld kunnen worden op een wijze waarbij de anonimiteit gewaarborgd wordt. Gegevens worden door het Inlichtingenbureau eerst gepseudonomiseerd en vervolgens gekoppeld in de Black Box-omgeving. Op basis van de gekoppelde datasets probeert de SIOD vervolgens risicoprofielen te ontwikkelen. Projectleider fraudeaanpak door bestandskoppelingen Mirjam Sabir beschrijft de rol van het Inlichtingenbureau in haar openbaar verhoor als volgt: "*Het College bescherming persoonsgegevens had in 2006 in een kader dat het had opgesteld, gezegd: in principe kunnen wij ons erin vinden dat geautomatiseerde bestandskoppeling plaatsvindt, maar dat moet wel op basis van risico-indicatoren. Het Inlichtingenbureau was een partij die deze bestandskoppeling in feite uitvoerde. De gegevens die werden verzameld, gingen naar het Inlichtingenbureau toe en werden daar geanonimiseerd. Er werd gekeken welke gegevens onderzoekswaardig waren. Dan gingen ze naar de SIOD, zoals die destijds heette, waar er nog een keer naar werd gekeken. Pas na die tweede slag werden personen of bedrijven waar mogelijk iets mee aan de hand was, teruggegeven aan de partij die daarnaar had gevraagd. Dat kan dus een gemeente zijn, een UWV of wat dan ook. En die partij moest het vervolgens nog een keer onderzoeken: is hier echt wat aan de hand of is het een toevalligheid dat deze persoon of dit bedrijf aan mij is teruggegeven?*"[509]

De poging tot het ontwikkelen van risicoprofielen door de SIOD is echter niet succesvol. De ontwikkelde profielen hebben geen statistisch onderbouwde waarde voor het inschatten van een verhoogd risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude.[510] Daarbij is bij de poging om risicoprofielen te ontwikkelen ook het kenmerk herkomst (etniciteit), een beschermd persoonsgegeven, gebruikt en getest als risico-indicator voor een hoger risico op bijstandsfraude.[511] In de tussenrapportage die de Landelijke Stuurgroep Interventieteams in 2009 ontvangt, staat: "*Herkomst (etniciteit) heeft met name voor witte fraude*[512] *en woonfraude een voorspellende waarde*."[513] Het project Black Box en de poging tot het ontwikkelen van

507 Stcrt. 2009, 11.
508 Stcrt. 2009, 11, art. 6.
509 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Sabir, 9 september 2023.
510 Ministerie van SZW. SIOD Black Box en Selectieprofielen, 14 april 2010, p.18.
511 Uit de eindrapportage over selectieprofielen en de Black Box blijkt dat er gebruik is gemaakt van de specifieke kenmerken "eerste generatie, tweede generatie en derde generatie allochtoon" bij een poging een selectieprofiel voor bijstandsfraude te ontwikkelen.
512 Witte fraude is fraude waarbij een uitkeringsgerechtigde verzwijgt dat zij of hij naast de uitkering traceerbare inkomsten uit arbeid heeft waarover belasting wordt betaald. Een belangrijk instrument om witte fraude op te sporen is uitwisseling van gegevens en/of koppeling van gegevensbestanden. Hiermee wordt gekeken of een uitkeringsgerechtigde ook inkomstenbelasting betaalt, een zogeheten 'samenloopsignaal'.
513 Ministerie van SZW. SIOD Voortgangsrapportage risicoprofielen, december 2009, p. 17.

risicoprofielen stopt in 2010. Wel blijft de Black Box in gebruik om op ad-hocbasis bestanden te koppelen ten behoeve van interventieteamprojecten. In de eindrapportage adviseert de SIOD: "*Voor projecten waar selectieprofielen geen rol kunnen spelen, bijvoorbeeld wijkgerichte projecten, adviseren we om de koppelingen in de Black Box-omgeving plaats te laten vinden.*"[514]

> *In april 2010 heeft de SIOD een definitieve rapportage uitgebracht over de Blackbox. Daar kwam uit dat die enkelvoudige koppelingen, die het Inlichtingenbureau al eerder deed, zinvol waren, maar dat ze met het creëren van selectieprofielen eigenlijk weinig opgeschoten waren […]".*
>
> *Openbaar verhoor Rob Krug, 12 september 2023*

7.7.3 Het College bescherming persoonsgegevens legt last onder dwangsom op
In 2009 stelt het CBP een ambtshalve onderzoek in naar de manier waarop de SIOD persoonsgegevens verwerkt bij bestandskoppelingen en de ontwikkeling van risicoprofielen. De SIOD schrijft hierover in 2010 in zijn jaarverslag dat het CBP een ommezwaai heeft gemaakt ondanks de gezamenlijk gemaakte afspraken.[515] De bevindingen van het ambtshalve onderzoek zijn dat door de SIOD in strijd met artikelen 10, 13 en 34 van de Wet bescherming persoonsgegevens is gehandeld (zie box 7.15). De SIOD beveiligt de persoonsgegevens die zij gebruikt onvoldoende en persoonsgegevens worden niet beveiligd aangeleverd. Daarnaast worden persoonsgegevens langer bewaard dan noodzakelijk (bewaartermijn) en zijn mensen van wie gegevens zijn gebruikt hierover niet geïnformeerd (informatieplicht). Er is discussie tussen het CBP en het ministerie van SZW over welke partij moet worden gezien als verantwoordelijke in de zin van de Wbp en dus uitvoering dient te geven aan de informatieplicht, bewaartermijn en beveiliging. Het CBP meent dat de SIOD verantwoordelijk is op basis van de bewerkersovereenkomst tussen de SIOD en het Inlichtingenbureau waarin de SIOD wordt aangeduid als verantwoordelijke in de zin van artikel 1, lid 1, onder d, Wbp. Het ministerie van SZW meent dat de SIOD niet verantwoordelijk is in deze zin maar een bewerker is. In zijn rapport merkt het CBP daarnaast op: "*De persoonsgegevens die door de SIOD worden verzameld en verwerkt, hebben een gevoelig karakter. Het gaat vaak om uitkeringsontvangers; dit zijn personen die zich in een afhankelijke positie van de overheid bevinden. Daarnaast gaat het in bepaalde gevallen ook om gegevens die verbonden worden aan een vermoeden van uitkeringsfraude, wat een uitgesproken negatieve lading heeft. Onbehoorlijke of onzorgvuldige verwerking van dergelijke persoonsgegevens kan zeer negatieve sociale of maatschappelijke gevolgen hebben voor de personen in kwestie.*"[516]

De resultaten van het ambtshalve onderzoek leiden niet direct tot een einde van het Black Box-project. Het CBP zet daarom het enige instrument in dat het op dat moment tot zijn beschikking heeft: de last onder dwangsom. Begin 2011 stuurt het CBP een brief aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Henk Kamp, waarin het kenbaar maakt handhavend op te treden. Het CBP schrijft: "*In 2009 [is] een onderzoek ingesteld naar de wijze waarop de Sociale*

514 Ministerie van SZW. SIOD Black Box en Selectieprofielen, 14 april 2010, p.38.
515 Bijlage bij Kamerstuk II 2010/11, 25883, nr. 182, p. 20.
516 College bescherming persoonsgegevens (CBP) (2010), p. 7.

Inlichtingen- en Opsporingsdienst [...] persoonsgegevens verwerkt bij bestandskoppelingen en de ontwikkeling van risicoprofielen ten behoeve van fraudebestrijding in de sociale zekerheid. Naar aanleiding van dit onderzoek, het voornemen van het CBP om gebruik te maken van zijn bevoegdheid om handhavend op treden en de hoorzitting van 17 november 2010 is tijdens het collegeoverleg van 8 februari 2011 besloten om een last onder dwangsom op te leggen."[517] Het CBP besluit vervolgens in oktober 2011 het dwangsombesluit te herroepen. Omdat de SIOD op dat moment is gestopt met het ontwikkelen van risicoprofielen is voor het CBP de noodzaak om handhavend op te treden komen te vervallen.

Box 7.15 Artikel 10, 13 en 34 Wet bescherming persoonsgegevens.

Artikel 10 Wet bescherming persoonsgegevens

1. Persoonsgegevens worden niet langer bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren, dan noodzakelijk is voor de verwerkelijking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt.

2. Persoonsgegevens mogen langer worden bewaard dan bepaald in het eerste lid voor zover ze voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden worden bewaard, en de verantwoordelijke de nodige voorzieningen heeft getroffen ten einde te verzekeren dat de desbetreffende gegevens uitsluitend voor deze specifieke doeleinden worden gebruikt.

Artikel 13 Wet bescherming persoonsgegevens

De verantwoordelijke legt passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Deze maatregelen garanderen, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging, een passend beveiligingsniveau gelet op de risico's die de verwerking en de aard van te beschermen gegevens met zich meebrengen. De maatregelen zijn er mede op gericht onnodige verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens te voorkomen.

517 Ministerie van SZW. Brief van CBP aan minister van SZW Kamp inzake Besluit tot oplegging last onder dwangsom, 8 februari 2011.

Box 7.15 (Vervolg)

Artikel 34 Wet bescherming persoonsgegevens

1. Indien persoonsgegevens worden verkregen op een andere wijze dan bedoeld in artikel 33, deelt de verantwoordelijke de betrokkene de informatie mede, bedoeld in het tweede en derde lid, tenzij deze reeds daarvan op de hoogte is:
   a. op het moment van vastlegging van hem betreffende gegevens, of;
   b. wanneer de gegevens bestemd zijn om te worden verstrekt aan een derde, uiterlijk op het moment van de eerste verstrekking.

2. De verantwoordelijke deelt de betrokkene zijn identiteit en de doeleinden van de verwerking mede.

3. De verantwoordelijke verstrekt nadere informatie voor zover dat gelet op de aard van de gegevens, de omstandigheden waaronder zij worden verkregen of het gebruik dat ervan wordt gemaakt, nodig is om tegenover de betrokkene een behoorlijke en zorgvuldige verwerking te waarborgen.

4. Het eerste lid is niet van toepassing indien mededeling van de informatie aan de betrokkene onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost. In dat geval legt de verantwoordelijke de herkomst van de gegevens vast.

5. Het eerste lid is evenmin van toepassing indien de vastlegging of de verstrekking bij of krachtens de wet is voorgeschreven. In dat geval dient de verantwoordelijke de betrokkene op diens verzoek te informeren over het wettelijk voorschrift dat tot de vastlegging of verstrekking van de hem betreffende gegevens heeft geleid.

7.7.4 Wie is verantwoordelijk? Een wettelijke basis ontbreekt

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laat naar aanleiding van het Black Box project in 2010 zelf ook een extern onderzoek uitvoeren naar bestandskoppelingen binnen de regels van de Wet bescherming persoonsgegevens. In dit onderzoeksrapport wordt geconcludeerd dat het *"onduidelijk is wie verantwoordelijke(n) en/of bewerker in de zin van de Wbp zijn bij het aanleveren van gegevens aan de Black Box, bij de verwerkingen in de Black Box zelf en bij het verstrekken van de "hits" aan de interventieteams. [...] De Overeenkomst LSI van 2003 laat zien dat er vele partijen zijn die aan te merken zouden kunnen zijn als gezamenlijke verantwoordelijke. De LSI is (nog) geen rechtsvorm en ook projectleider en een [Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding] zijn juridisch (nog) niets."*[518] Er ontbreekt in feite een

518 HEC en Zenc (2011), p.37.

wettelijke basis voor de bestandskoppelingen die in kader van interventieteamprojecten worden uitgevoerd in de PET-omgeving Black Box. In het onderzoeksrapport wordt daarom aanbevolen om deze wettelijke basis alsnog te creëren De LSI wordt daarbij als opdrachtgever gezien als een goede kandidaat om als verantwoordelijke op te treden. In het onderzoeksrapport wordt ook opgemerkt dat er geen sprake is van toezicht op de Black Box omdat er geen audit bescherming persoonsgegevens heeft plaatsgevonden. Er is geen betrokkenheid geweest van een functionaris voor de gegevensbescherming.[519] Om toezicht te kunnen houden, zo stelt het rapport, "*zal ook inzicht noodzakelijk zijn in de indicatoren voor het risicomodel. Tot op heden is dat nog onduidelijk.*"[520] Vanwege het gebrek aan inzicht in de risico-indicatoren is het ook niet mogelijk om na te gaan of er een stigmatiserende werking uitgaat van deze risico-indicatoren.

> *De reden om te stoppen met het ontwikkelen van risicoprofielen] was drieledig. Wat ontwikkeld was, leverde geen hout op. Er lag een negatief advies van het College bescherming persoonsgegevens, zelfs met het dreigement van een dwangsom, op het bordje van de directeur van de SIOD. En dan was er nog het advies van HEC en Zenc, de twee bureaus, dat er een wettelijke regeling nodig was voor de koppeling van gegevens op basis van risicoprofielen.*
>
> *Openbaar verhoor Rob Krug, 12 september 2023*

519 Onder de Wet bescherming persoonsgegevens konden organisaties op eigen initiatief een functionaris voor de gegevensbescherming benoemen conform art. 62 van de Wbp. Dit was echter niet verplicht.

520 HEC en Zenc (2011), p. 39.



7.8 Casus: Systeem Risico Indicatie

Overzicht casus: Systeem Risico Indicatie	
Wat	Systeem Risico Indicatie (SyRI) en haar voorloper (SARI)
Wie past het toe	LSI-partners, op projectbasis samengesteld met vertegenwoordigers uit deelnemende organisaties. Het Inlichtingenbureau koppelt bestanden in een PET-omgeving.
Wanneer toegepast	SyRI: 2015-2019 vijf keer ingezet SARI: 2011-2014 zeventien keer ingezet
Welk terrein (sociale zekerheid, toeslagen, of beiden)	Sociale zekerheid en toeslagen
Tekortkomingen	Schending recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer: • Geen ‘fair balance’ (een redelijke verhouding) tussen het maatschappelijk belang en de inbreuk op het privéleven, schending art. 8 lid 2 EVRM. Geen statistische correctie voor bias: • De rechter oordeelt dat door de inzet van SyRi een reëel risico op indirecte discriminatie en stigmatisering van mensen bestaat vanwege de grote hoeveelheid gegevens, waaronder bijzondere persoonsgegevens die in aanmerking komen voor verwerking in SyRI, het gebruik van risicoprofielen en de inzet van SyRI in zogeheten ‘probleemwijken’. Ontbreken wettelijke basis: • Voor de toepassing van SARI, de voorloper van SyRI, ontbrak een wettelijke basis. Artikel 64 en artikel 65 nog niet inwerking getreden.
Gevolgen voor mensen	Persoonsgegevens van mensen zijn onrechtmatige gebruikt in SyRI en haar voorloper SARI. Mensen zijn het zicht op hun persoonsgegevens verloren. Overselectie van mensen die wonen in een wijk die bekend staat als ‘probleemwijk,’ mensen die in een dergelijke wijk wonen hebben een groter kans om gecontroleerd te worden op fraude dan mensen die in een wijk wonen die niet zo bekend staat.

7.8.1 Het project fraudeaanpak door bestandskoppeling: een wettelijke basis

Ondanks het feit dat het project Black Box niet succesvol was wordt op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in 2011 gestart met het project Fraudeaanpak door bestandskoppeling. De aanleiding voor dit project is tweeledig. Enerzijds sturen gemeenten in 2011 een brief aan staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid Paul de Krom met een groslijst van knelpunten bij de aanpak van bijstandsfraude.[521] Achterliggende boodschap is dat gemeenten graag meer en vaker gegevens uit willen wisselen voor de aanpak van fraude met bijstandsuitkeringen. Anderzijds was er na het oordeel van het College Bescherming Persoonsgegevens over Black Box de noodzaak ontstaan om een wettelijke grondslag te creëren voor het delen en koppelen van gegevens in een *Privacy Enhancing Technology* omgeving voor interventieteamprojecten in het LSI-samenwerkingsverband. In de groslijst schrijven de gemeenten onder andere: "*De wensen worden nu vaak beperkt door de Wbp, of anders gezegd: de Wbp vormt een belemmering om (meer) fraude op te (kunnen) sporen. Hiervoor kan ook verwezen worden naar het ambtshalve onderzoek van het CBP naar het systeem Sari (Systeem Anonieme Risico Indicatie, voorheen Black Box) ten behoeve van de bestandskoppelingen van het interventieteam (wijkgerichte aanpak).*"

> *[Gemeenten] gaven aan dat zij deze mogelijkheden echt nodig hadden om goed en zorgvuldig toezicht te houden op de rechtmatigheid van de uitkeringen. Zij hebben een grote populatie en een min of meer kleiner bestand aan werknemers. Zij moeten met de werknemers die zij hebben, toezicht houden op alle uitkeringen. Dat gold overigens ook voor UWV en de SVB. Zij zagen daarin als het ware extra mogelijkheden om dat goed te kunnen doen en dat ook efficiënt te kunnen doen.*
>
> *Openbaar verhoor Mirjam Sabir, 9 september 2023*

Het project leidt tot de Wet fraudeaanpak door bestandskoppelingen, een wijziging van de Wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI). Het wetsvoorstel gaat als hamerstuk door zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer. Met deze wetswijziging is er voor LSI-partners een wettelijke grondslag om in het kader van fraudebestrijding gegevensbestanden aan elkaar te koppelen. Daarnaast wordt het Besluit SyRI aangenomen, een AMvB waarin de voorwaarden voor het toepassen van het Systeem Risico Indicatie zijn vastgelegd. Er wordt een procedure vastgelegd voor de toepassing van SyRI. Wanneer LSI-partners in een interventieteamproject gebruik willen maken van SyRI dienen zij een onderbouwd verzoek in bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) die vervolgens toestemming moet verlenen. De minister van SZW wint bij een dergelijk verzoek vervolgens advies in bij de LSI om te bekijken of aan de wettelijke eisen voor de inzet van SyRI is voldaan alvorens de toestemming wordt verleend.[522]

521 Ministerie van SZW. Groslijst met knelpunten, 28 juni 2011.
522 Ministerie van Financiën. Samenwerkingsovereenkomst voor Interventieteams 2017. Bijlage 4a Stroomschema verzoek toepassing SyRI, 12 april 2017.

Box 7.16 Wetswijzigingen naar aanleiding van het project fraudeaanpak door bestandskoppelingen in 2014 en 2015

Wet aanpak fraude door bestandskoppelingen (wijzigt de Wet SUWI, 2014)[523]
Artikel 64 SUWI biedt de juridische basis voor gegevensverstrekking in samenwerkingsverbanden ten behoeve van het bestrijden en voorkomen van onrechtmatig gebruik van overheidsgelden in de sociale zekerheid, toeslagen, fiscale fraude en het niet naleven van de arbeidswetten. Het gaat hierbij om UWV, SVB, gemeenten, de Belastingdienst, personen belast met het houden van toezicht op de naleving dan wel de uitvoering van andere SZW regelgeving en eventuele andere bestuursorganen en personen belast met en publiekrechtelijke taak die daartoe bij regeling zijn aangewezen.
Artikel 65 SUWI biedt de juridische basis om gegevens te koppelen in het Systeem Risico indicatie (SyRI) voor het uitvoeren van risicoanalyses ten behoeve van het bestrijden en voorkomen van onrechtmatig gebruik van overheidsgelden in de sociale zekerheid, toeslagen, fiscale fraude en het niet naleven van de arbeidswetten door samenwerkingsverbanden.

Besluit SyRI[524] *(wijzigt besluit SUWI, 2015)*
Besluit SyRI zet de voorwaarden voor de toepassing van SyRI uiteen en biedt de juridische basis voor het verwerken van de volgende gegevens in SyRI:
- arbeidsgegevens,
- gegevens inzake bestuursrechtelijke maatregelen en sancties,
- fiscale gegevens,
- gegevens roerende en onroerende goederen
- gegevens over uitsluitingsgronden van bijstand of uitkeringen
- handelsgegevens
- huisvestingsgegevens
- identificerende gegevens
- inburgeringsgegevens
- nalevingsgegevens
- onderwijsgegevens
- pensioengegevens
- re-integratiegegevens
- schuldenlastgegevens
- uitkerings-, toeslagen- en subsidiegegevens
- vergunningen en ontheffingen
- zorgverzekeringsgegevens

523 Stb. 2013, 405.
524 Stb. 2014, 320.

7.8.2 Black Box wordt doorontwikkeld als Systeem Risico Indicatie

Gelijktijdig met het project fraudeaanpak door bestandskoppeling wordt door de SIOD en het Inlichtingenbureau in 2011 Black Box doorontwikkeld tot Systeem Anonieme Risico-indicatie (SARI). In 2012 en 2013 vinden vervolgens verschillende deelprojecten plaats om SARI te verbeteren. Naar aanleiding van het Raad van State advies op het wetsvoorstel Fraudeaanpak door bestandskoppelingen wordt de naam Systeem Anonieme Risico Indicatie veranderd in Systeem Risico Indicatie.[525] Dit omdat de gegevens in het systeem niet anoniem zijn maar versleuteld dan wel gepseudonimiseerd.

SyRI is net als Black Box een *Privacy Enhancing Technology Omgeving* waarbinnen het Inlichtingenbureau bestanden koppelt voor de risicoanalyses van interventieteamprojecten. In de praktijk wordt SyRI ingezet om persoonsgegevens aan elkaar te koppelen en mensen met een verhoogd risico op fraude op te sporen.[526] SyRI omvat volgens de memorie van toelichting van de wijziging van de Wet SUWI (2013): *"de technische infrastructuur en de bijbehorende procedures waarmee [...] anoniem data kunnen worden gekoppeld en vervolgens geanalyseerd, zodat risicomeldingen kunnen worden gegenereerd. Een risicomelding betekent dat een rechtspersoon of natuurlijke persoon onderzoekswaardig wordt geacht in verband met mogelijke fraude, onrechtmatig gebruik en niet-naleving van wetgeving."*[527] (zie ook paragraaf 7.3.4). In de toelichting bij de openbaar gemaakte Woo-stukken over SyRI staat: "*Systeem Risico Indicatie (SyRI) is een applicatie voor gepseudonimiseerde bestandskoppelingen. Een bestandkoppeling vindt plaats met behulp van een specifiek risicomodel. In SyRI waren twee risicomodellen ingebouwd: het model Wijkgerichte Aanpak en het Ondernemingenmodel. De LSI maakte voor haar Wijkgerichte aanpak gebruik van het WGA-model in SyRI. Dit risicomodel is opgebouwd uit een aantal risico-indicatoren die gezamenlijk tot een risicoscore leiden."*[528] Het risicomodel wijkgerichte aanpak is in 2018 herzien waarbij er 36 risico-indicatoren zijn verwijderd onder andere omdat zij niet betrouwbaar of zwak waren, niet voldeden aan de doelbinding voor SyRI, niet relevant waren voor de wijk of de uitkering of niet langer relevant vanwege gewijzigd beleid.[529] Daarnaast is met de Dienst Toeslagen "*overeengekomen dat op basis van hun interne risicoscoring voor de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag, twee risico-indicatoren aan SyRI zullen worden toegevoegd*."[530]

"Centraal in de werking van SyRI staat het opsporen van onwaarschijnlijkheden. De achterliggende gedachte is dat (de gegevens van) mensen op verschillende plekken bij overheidsorganisaties worden geregistreerd. Kwaadwillenden zullen zich dikwijls niet realiseren op welke plekken er allemaal gegevens worden geregistreerd en daardoor niet in al die registraties hun gegevens (kunnen) aanpassen als zij deze met het oog op wetsovertreding foutief doorgeven. Daarnaast kunnen op basis van analyses situaties worden gesignaleerd die zeer onwaarschijnlijk

525 Kamerstuk II 2012/13, 33579, nr. 4.
526 Stb. 2014, 320, art. 5a.1 lid 1.
527 Kamerstuk II 2012/13, 33579, nr. 3, p. 3.
528 Rijksoverheid (8-6-2023). Documenten bij herzien besluit Wob-verzoek Systeem Risico-indicatie (SyRI) en gebruikte risicomodellen. Geraadpleegd op 24 januari 2024. rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/06/08/documenten-bij-herzien-besluit-wob-verzoek-systeem-risico-indicatie-syri-en-gebruikte-risicomodellen; Ministerie van SZW. WGA indicatoren SARI, 19 april 2018.
529 Ministerie van SZW. Memo van directie Analyse Programmering en Signalering aan LSI inzake Aanpassing risicomodel WGA SyRI, 30 januari 2018.
530 Ministerie van SZW. Memo van directie Analyse Programmering en Signalering aan LSI inzake Aanpassing risicomodel WGA SyRI, 30 januari 2018.

zijn en daarmee mogelijk onderzoekwaardig."[531] De risico-indicatoren in SyRI brengen registratiegegevens bij elkaar om dergelijke onwaarschijnlijkheden te signaleren. In veel gevallen is het goed mogelijk dat er geen sprake is van overtreding: iemand is bijvoorbeeld op wereldreis en gebruikt daarom op zijn woonadres geen water, of een verhuizing is nog niet in de systemen verwerkt. Afhankelijk van de onwaarschijnlijkheid van een situatie wordt een score toegekend. Hoe onwaarschijnlijker dat die situatie zich legitiem zal voordoen, hoe hoger de score. Zo zal bijvoorbeeld het aanvragen van huursubsidie voor een koopwoning er doorgaans op wijzen dat deze onterecht wordt aangevraagd en een hoge score krijgen. Voor elke persoon in de populatie worden alle risico-indicatoren beoordeeld en gescoord. Vooraf is in het model een zogenoemd afsnijpunt bepaald. Voor personen die boven de grens van het afsnijpunt scoren wordt door analisten van de Inspectie SZW beoordeelt of er op basis van beschikbare gegevens sprake is van een zogeheten false positive, een ten onrechte toegekende hoge score. Zodra een persoon boven de grens van het afsnijpunt scoort en er geen sprake is van een false positive, wordt hij of zij als risicovol beschouwd en doorgegeven aan het interventieteam. Het interventieteam beoordeelt vervolgens op basis van geactualiseerde gegevens of de hoge risico inschatting nog steeds gerechtvaardigd is en gaat over op een controle indien dit het geval is.

SyRI is na de wetswijzing SUWI en Besluit SyRI in de praktijk toegepast in vijf interventieteam-projecten. Het gaat om 'G.A.L.O.P. II', 'Adresfraude Afrikaanderwijk te Rotterdam', 'WGA Kwetsbare buurten Capelle aan den IJssel', 'WGA Rotterdam Bloemhof & Hillesluis' en 'WGA Haarlem Schalkwijk'. De toepassing van SyRI heeft in deze projecten niet geleid tot onderzoekwaardige signalen en handhaving. Voordat het gebruik van SyRI in 2014 wettelijk wordt verankerd is SyRI dan wel SARI ook al zeventien keer toegepast in projecten met een wijkgerichte aanpak.

531 Ministerie van SZW. Memo van directie Analyse Programmering en Signalering aan LSI inzake Aanpassing risicomodel WGA SyRI, 30 januari 2018.

Tabel 7.3 Overzicht risico-indicatoren aangepaste risicomodel wijkgerichte aanpak 2018[532]

Risico-indicator	Maximale Risicoscore	Aanname achter risico-indicator
Wwb'er is ozv-eigenaar.	20	Als het eigendom van deze Wwb'er niet bekend is bij de GSD heeft hij mogelijk beschikking over vermogen of inkomsten.
Wwb'er of diens medebewoners hebben gedurende de looptijd van de uitkering een bouwvergunning aangevraagd.	20	Mogelijk beschikt de Wwb'er over fondsen om een verbouwing te kunnen realiseren.
Wwb'er "norm alleenstaande ouder" woont op een adres waar geen kind(eren) staat ingeschreven volgens het GBA.	100	De kinderen waarvoor de Wwb'er uitkering ontvangt staan in de meeste gevallen ingeschreven op het adres van de Wwb'er. Is dit niet het geval dan is er mogelijk een risico dat ten onrechte een "ouder-uitkering" ontvangen wordt.
Alleenstaande Wwb'er woont alleen in pand met WOZ waarde > 250.000.	20	Een Wwb'er woont in een woning met relatief hoge WOZ-waarde. Mogelijk wonen anderen op dit adres (aangepaste leefvorm) om de "grootte" van de woning te bekostigen. Het WOZ-bedrag in deze indicator is niet nader getoetst.
Op het woonadres van de alleen-staande (ouder) staan in het GBA andere personen ouder dan 18 jaar geregistreerd (buiten de kinderen).	20	Er is een risico op feitelijk samenwonen wanneer twee of meer mensen staan ingeschreven in een pand en er alleenstaande uitkeringen genoten worden.
Woning met meer dan vier verschillende achternamen.	20	Hoe meer mensen er op een adres wonen zonder ogenschijnlijke familieband, hoe meer risico dat sommigen er niet wonen of anderen juist wel: onjuiste bewoning.
Alleenstaande Wwb'er en AOW'er met de status gehuwd/geregistreerd partnerschap volgens GBA.	50	Is de persoon nu alleenstaande of gehuwd. Onduidelijkheid hierover kan consequenties hebben voor de een of andere uitkering
Wwb/AOW'er met norm 'alleenstaand of alleenstaande ouder' krijgt gehuwden-ZT uitkering.	100	Is de persoon nu alleenstaande of gehuwd. Onduidelijkheid hierover kan consequenties hebben voor de een of andere uitkering.
Alleenstaande Wwb/AOW/ANW met waterverbruik (meting over heel jaar) > $90m^3$.	20	Het waterverbruik is dusdanig hoog dat men zich kan afvragen of een alleenstaande dit kan/zal consumeren.

532 Ministerie van SZW. WGA indicatoren SARI, 19 april 2018.

Tabel 7.3 (Vervolg)

Risico-indicator	Maximale Risicoscore	Aanname achter risico-indicator
Welke persoon krijgt voor meerdere adressen huurtoeslag?	100	In principe kan je maar voor 1 adres de aanvrager zijn van huurtoeslag. Als dit niet het geval is, dan is er iets niet in orde.
Het aanvraagadres voor huurtoeslag is ongelijk aan het GBA-adres van de aanvrager, huurtoeslagpartner of medebewoner, of het adres komt niet voor in het GBA.	50	Er kunnen omstandigheden zijn dat de aanvrager niet zelf op het adres woont waar hij/zij huurtoeslag voor aanvraagt, maar dit zal meestal niet het geval zijn. Er is daarom een risico op onterechte huurtoeslag of een verkeerd GBA.
Op welke adressen wonen meerdere mensen die huurtoeslag ontvangen?	100	Het is vreemd als mensen samen op één adres staan ingeschreven terwijl ze allebei huurtoeslag hebben aangevraagd voor verschillende adressen.
Aanvrager heeft huurtoeslag zonder partner aangevraagd en zorgtoeslag met partner aangevraagd of vice versa.	50	Het is interessant om voor de ene toeslag een partner op te geven en voor de andere niet. Men vraagt zich af wat nu de feitelijke leefvorm is.
Wwb'er die een kind heeft die binnen een half jaar voor of na zijn 18de, uitgeschreven is op zijn ouders adres.	20	Als een kind 18 jaar. wordt en voldoende verdient dan verandert op zijn 18de de hoogte van de uitkering van de ouders. Mogelijk is de 18-jarige alleen op papier verhuisd.
Uitkeringsgerechtigde of toeslag-gerechtigde staat bij één van de volgende instanties SVB/BD/UWV/GSD geregistreerd op een adres waar hij bij het GBA niet staat ingeschreven.	20	Er is een risico dat deze persoon niet woont waar hij volgens een instantie wel zegt te wonen.
Welke persoon krijgt ANW/ alleenstaande AOW uitkering en heeft medebewoners (GBA registraties) ouder dan 17 jaar en niet zijnde de kinderen?	50	Deze ANW-er of AOW-er wordt in de meeste gevallen verondersteld alleen te wonen volgens de uitkering die hij/zij krijgt, maar volgens GBA niet.
Alleenstaand Wwb/AOW/ANW met waterverbruik (meting over heel jaar) $<12m^3$.	50	De alleenstaande heeft een dusdanig laag waterverbruik dat hij/zij mogelijk niet op dat adres woont maar elders.
Het gemiddelde stroomverbruik per jaar op het adres van de persoon is lager dan 0,5kWh per GBA-ingeschrevene.	20	De alleenstaande heeft een dusdanig laag energieverbruik dat hij/zij mogelijk niet op dat adres woont maar elders.
Kinderen wonen volgens SVB op een adres, maar zij worden door hun vader/ moeder niet opgegeven bij de aanvraag toeslagen.	50	We nemen de jonge kinderen niet mee in de veronderstelling dat deze niet altijd worden opgegeven voor de toeslagen. Mogelijk wordt ten onrechte AKW ontvangen omdat (conform de aanvraag toeslagen) de kinderen elders wonen.

Tabel 7.3 (Vervolg)

Risico-indicator	Maximale Risicoscore	Aanname achter risico-indicator
Personen die volgens GBA op verschillende ADR staan maken gebruik van zelfde bank-giro rekening.	20	2 Personen die volgens GBA op verschillende ADR staan maken gebruik van zelfde bankgiro rekening. Zij wonen mogelijk in werkelijkheid wel bij elkaar op 1 adres.
Persoon vraagt een vergunning aan voor een ander adres dan zijn bij de betreffende instantie geregistreerde woonadres.	20	Mogelijk woont persoon op een ander adres dan waar hij/zij volgens GBA woont.
Op welk adres is de betaler (Wwb/AOW/ANW/HT) van rioolheffing en verontreinigingsheffing ongelijk aan de OZB gebruiker.	20	Persoon betaalt lokale belastingen voor een ander adres dan zijn bij de betreffende instantie geregistreerde woonadres.
Een broer en een zus, beiden ouder dan 30 jaar, staan ingeschreven op hetzelfde adres.	50	De situatie is niet gebruikelijk. Daarom woont mogelijk een van beiden ergens anders en heeft zich om wat voor reden dan ook laten inschrijven bij zijn/haar broer/zus.
Kinderen wonen volgens SVB op een adres, maar zij staan niet in het GBA geregistreerd op dat adres.	50	Adres is verschillend, waar woont ie?
Wwb'er heeft meer dan 1 keer aangifte gedaan van diefstal en/of vermissing van zijn identiteitsbewijs (paspoort, rijbewijs, identiteitsbewijs.	100	Aanvragen id-bewijs kost geld. Meer dan één keer gestolen/vermist is weinig aannemelijk. Kan mogelijk duiden op misbruik met identiteitspapieren.
Wwb'er staat geregistreerd bij OZB voor meer dan 1 object als eigenaar en of gebruiker.	50	Woont Wwb-er wel waar hij/zij zegt te wonen of heeft hij/zij bepaalde inkomsten vanwege relatie met ander pand.
Wwb'er heeft de uitkering 5 jaar of langer zonder gebruik van Bijzondere bijstand en Langdurigheidstoeslag Wwb.	100	Op zichzelf zou dit kunnen wijzen op inkomsten die het de Wwb-er niet nodig maken extra bijstand aan te vragen, of hij/zij leeft in erge armoede en maakt geen gebruik van mogelijkheden. Let op: het kan zijn dat de Wwb-er gekort is vanwege inkomsten.
Wwb'er heeft geen kwijtschelding aangevraagd/gehad voor gemeentelijke heffingen.	50	Een Wwb-er zou waarschijnlijk recht op kwijtschelding hebben. Weet hij dit niet of heeft hij dit niet nodig.
De bankrente van Wwb'er stijgt in 1 jaar met 150 euro of meer per jaar.	50	Als iemand meer rente is gaan ontvangen heeft hij/zij vermoedelijk ook vermogensaanwas gehad. Dit is een risico voor een Wwb-er.

Tabel 7.3 (Vervolg)

Risico-indicator	Maximale Risicoscore	Aanname achter risico-indicator
Persoon heeft inkomsten volgens Inkomstenbelasting en heeft een uitkering Wwb of UWV-TW (uitsluiting van pensioenen).	20	Deze persoon is klaarblijkelijk in staat om zelf inkomsten te verwerven. Desondanks heeft hij een uitkering. Dit kan uiteraard wel, maar is ook een risico op meer inkomsten (grijs) aangezien hij wel kan werken.
Wwb/ANW/WW'er is OB plichtig.	20	Deze persoon is misschien in staat om zelf inkomsten te verwerven, aangezien hij bedrijfsmatig actief is. Desondanks heeft hij een uitkering. Dit kan uiteraard wel, maar is ook een risico op meer inkomsten (grijs) aangezien hij wel kan werken.
Persoon heeft een of meerdere motorvoertuigen op naam zonder een rijbewijs te hebben.	50	Persoon heeft mogelijk (extra) inkomsten door als katvanger te functioneren; hij heeft blijkbaar geen rijbewijs.
Persoon betaalt voor 3 of meer honden hondenbelasting.	20	Persoon maakt relatief hoge kosten voor hondenbelasting. Mogelijk heeft hij extra inkomsten.
Een persoon heeft een uitkering terwijl op dit GBA-adres tevens een onderneming geregistreerd staat volgens KvK.	20	Vanwege zijn relatie met het adres is er een risico dat hij ook betrokken is bij de onderneming die op dit adres gevestigd is.
Wwb'er/WW'er heeft in uitvraag periode 5 of meer voertuigen (auto en/of motor) op naam gehad.	50	Kan wijzen op handel, of kortstondig op naam hebben van een voertuig.
In het laatste jaar meer dan 9 voertuigen op naam gehad.	50	Dit zou kunnen wijzen op voertuighandel.
In het verleden meer dan 4 voertuigen geëxporteerd en ook nog het laatste 1 1/2 jaar.	50	Meerdere keren exporteren van voertuigen kan wijzen op internationale handel die bij de BD niet bekend is.
Wwb/ANW/WW staat als leiding-gevende of ondernemer geregistreerd op een vergunning Drank- en Horecawet.	50	Persoon verricht mogelijk werkzaamheden in deze horecazaak die consequentie kunnen hebben voor zijn uitkering.
Persoon met inkomens afhankelijke uitkering of diens partner betaalt OZB voor een bedrijfspand.	50	Persoon is mogelijk betrokken bij bedrijfswerkzaamheden.
Welke personen ontvangen Huurtoeslag en zijn OZB eigenaar?	100	Eigenaren van panden zouden geen huurtoeslag mogen krijgen.

Tabel 7.3 (Vervolg)

Risico-indicator	Maximale Risicoscore	Aanname achter risico-indicator
Wwb'er heeft in de bestandsperiode een voertuig op naam met BPM van > 5000 euro en auto jonger dan 4 jaar.	50	Zijn er misschien inkomsten waardoor hij dit voertuig kon kopen?
Persoon ouder dan 18 jaar met uitkering Wwb, UWV-TW , SVB-ANW ontvangt geen zorgtoeslag.	50	Persoon ouder dan 21 jaar met uitkering Wwb, UWV-TW , SVB-ANW ontvangen geen zorgtoeslag.
Wwb/TW heeft 2 of meer voertuigen op naam.	20	Welke personen hebben actueel >2 voertuigen op naam en een Wwb, TW.
Wwb'er heeft verkeersboete ontvangen voor een auto, maar deze auto heeft RDW niet op zijn naam staan of gehad.	50	Wwb-er heeft mogelijk beschikking over een auto die niet bekend is.
Wwb'er bezit een auto met grijs kenteken / bedrijfsauto.	50	Een dergelijke auto kan duiden op bedrijfsmatige inkomsten.
Uitkeringsgerechtigde staat als betrokkene bij een onderneming geregistreerd bij de KvK.	50	Het is mogelijk dat hij/zij hier inkomsten uit arbeid uithaalt.
Onderneming heeft in het laatste jaar 6 of meer keer een verzuim gehad in aangifte omzetbelasting of loonbelasting.	50	Veelvuldig verzuim kan wijzen op slechte of ondoorzichtige bedrijfsvoering en buiten beeld laten van inkomen.
Persoon heeft CJIB registraties (niet verkeersboete). Zijnde strafrechtboete, schadevergoeding, ontnemingzaak.	50	Persoon is in het verleden verdacht geweest en 'schuldig' bevonden aan bepaalde delicten. Recidivegevaar aanwezig.
Persoon heeft schuld bij BD gelijk of hoger dan 5000,-, + bedrag oninbaar gelijk of hoger 500,- en OB actief.	50	Schuld kan voortkomen uit gedrag dat onzorgvuldig of niet conform regelgeving is. Kan ook zijn dat betrokkene ondersteuning nodig heeft.
Volwassenen > 30 jaar zijn na hun 25e weer bij hun ouder(s)	20	Kinderen die op latere leeftijd weer bij de ouders gaan wonen doen dat door een bijzondere omstandigheid (bijv. Scheiding, zorg voor ouders, ontbrekend woongenot, etc.).

7.8.3 De rechtszaak tegen SyRI

In 2018 spant een coalitie van maatschappelijke organisaties een rechtszaak aan tegen de inzet SyRI in kader van fraudebestrijding.[533] Uiteindelijk verklaart de rechter SyRI op 5 februari 2020 in strijd met de wet omdat SyRI niet controleerbaar is en het privéleven van betrokken burgers onvoldoende respecteert.[534] Het oordeel van de rechtbank Den Haag luidt dat: "*de SyRI-wetgeving in haar huidige vorm de toets van artikel 8 lid 2 EVRM niet doorstaat. De rechtbank heeft de doelen van de SyRI-wetgeving, namelijk het voorkomen en bestrijden van fraude in het belang van het economisch welzijn, afgezet tegen de inbreuk op het privéleven die de wetgeving maakt. Volgens de rechtbank voldoet de wetgeving niet aan de 'fair balance' die het EVRM vereist om te kunnen spreken over een voldoende gerechtvaardigde inbreuk op het privéleven. De wetgeving is wat betreft de inzet van SyRI onvoldoende inzichtelijk en controleerbaar. De wetgeving is onrechtmatig want in strijd met hoger recht en dus onverbindend*."[535] De rechtbank Den Haag noemt in haar uitspraak daarnaast het reële risico van indirecte discriminatie en stigmatisering van burgers door de inzet van SyRI in zogeheten probleemwijken in combinatie met de "*grote hoeveelheden gegevens die in aanmerking komen voor verwerking in SyRI, waaronder bijzondere persoonsgegevens, en de omstandigheid dat gebruik wordt gemaakt van risicoprofielen.*" Hierdoor, zo stelt de rechtbank: *"bestaat wel het risico dat met de inzet van SyRI onbedoeld verbanden worden gelegd op basis van bias, zoals een lagere sociaal economische status of een immigratieachtergrond*."

533 De coalitie van maatschappelijke organisaties bestaat uit: het Platform Bescherming Burgerrechten, het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM), vakbond FNV, Privacy First, Stichting KDVP, de Landelijke Cliëntenraad en auteurs Tommy Wieringa en Maxim Februari.

534 De Rechtspraak (5-2-2020). SyRI-wetgeving in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten voor de Mens. Geraadpleegd op 24 januari 2024.
rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/SyRI-wetgeving-in-strijd-met-het-Europees-Verdrag-voor-de-Rechten-voor-de-Mens.aspx

535 Rb. Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865.

7.9 Casus: het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS)

Overzicht casus: het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS)	
Wat	Het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) is een automatiseringssysteem van de Dienst Toeslagen waarin alle gegevensverwerkingen voor het vaststellen en verstrekken van toeslagen plaatsvinden.
Welke partijen	Dienst Toeslagen
Wanneer toegepast	2012-heden, vanaf 2017 in aangepaste vorm
Welk terrein (sociale zekerheid, toeslagen, of beiden)	Toeslagen
Tekortkomingen	Inadequaat gebruik systeem: • TVS en de gegevens die daarin worden geregistreerd zijn bedoeld voor dienstverlening, te weten het toekennen en verstrekken van toeslagen. Maar TVS wordt ook ingezet voor het registreren van fraudesignalen. Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is geschonden. • Het persoonsgegeven, dubbele nationaliteit, is niet verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is, schending art. 5 AVG. • Er is geen grondslag voor de verwerking van dubbele nationaliteit, het is niet noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang i.e. het bepalen van het recht op een toeslag, schending art. 6 AVG en art. 8 Wbp. Onrechtmatige verwerkte gegevens zijn verspreid: • De onrechtmatige verwerkte gegevens over dubbele nationaliteit alsook de rechtmatig verwerkte gegevens enkele nationaliteit zijn gedeeld met het CAF-Team naar aanleiding van informatieverzoeken. • Het CAF-Team heeft het kenmerk nationaliteit opgevraagd bij TVS en hiermee queries gedraaid. Dit is een niet noodzakelijke verwerking die een direct onderscheid maakt, schending art. 5 AVG en art. 6 Wbp.
Gevolgen voor mensen	De dubbele nationaliteiten van Nederlanders zijn geregistreerd in TVS. Deze gegevens zijn niet relevant voor het bepalen van de aanspraak op toeslag. De dubbele nationaliteiten van Nederlanders zijn verder verspreid binnen de Belastingdienst en op verzoek van het CAF-Team met CAF gedeeld.

7.9.1 Invoering van het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS)

Voor de uitvoering van het toeslagenstelsel wordt door de Dienst Toeslagen aanvankelijk gebruik gemaakt van het door de Belastingdienst ontwikkelde Algemeen Toeslagen Systeem (zie ook hoofdstuk 4.2.1). Het Algemeen Toeslagen Systeem was echter niet geschikt om met de complexiteit en het grote aantal mutaties van het toeslagensysteem om te gaan, wat voor grote problemen zorgde: "*Formulieren werden door de burger niet begrepen. Aanvragen en mutaties konden niet (tijdig) worden verwerkt. Betalingen vonden niet of te laat plaats. Stopgezette toeslagen werden toch weer uitbetaald. Gegevens die derden aan de Belastingdienst zouden moeten leveren bleken niet tijdig beschikbaar, zoals loongegevens van de UWV.*"[536] De Algemene Rekenkamer rapporteerde vanaf 2006 tot 2010 dan ook onvolkomenheden bij de uitbetaling van toeslagen. De Algemene Rekenkamer wijst op de toegenomen invorderingsrisico's en de achterstanden in het definitief toekennen van toeslagen. Veranderingen in de financiële situatie van mensen zorgt voor veranderingen in de hoogte van de toeslag en daarmee in het voorschotbedrag, waardoor mensen hun financiële situatie niet meer goed kunnen overzien. Huishoudens kunnen tot enkele jaren ná het ontvangen van de toeslagvoorschotten nog te maken kunnen krijgen met terugvorderingen.[537] Kwetsbare groepen burgers zijn in financiële moeilijkheden gekomen door de keuze om pas achteraf te controleren of zij recht hadden op hun uitgekeerde toeslag.[538]

Op 8 juni 2007 besluit de Belastingdienst daarom om het ICT-systeem per 1 januari 2009 te vervangen.[539] Het nieuwe systeem, het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS), wordt uiteindelijk pas in december 2011 in gebruik genomen. TVS biedt mogelijkheden in termen van actuele klantbehandeling en toezicht en betere dienstverlening. Voorheen hield de Dienst Toeslagen enkel toezicht achteraf, dus na toekenning van een voorschot, maar dankzij het TVS kan dat moment eerder plaatsvinden. Het systeem biedt verschillende services en stelt mensen in staat om toeslagen aan te vragen via het portaal MijnToeslagen.nl. Ook kunnen mensen via MijnToeslagen.nl zelf wijzigingen doorgeven en daar direct de gevolgen van inzien. De Dienst Toeslagen gebruikt TVS voor het toekennen van toeslagen en het beheren van interacties met burgers. Op basis van de gegevens die door de toeslagaanvrager zijn ingevuld wordt er in het TVS een automatische berekening gemaakt en ontvangt de aanvrager een concepttoekenning. "*Maandelijks worden alle klaarstaande conceptbeschikkingen geautomatiseerd omgezet in formele beschikkingen en wordt het voorschot klaargezet voor betaling.*"[540] Het gaat hierbij uitsluitend om geautomatiseerde individuele besluitvorming, dit is toegestaan en niet gebaseerd op risicoprofilering. Aanvragen die op basis van risicoselectie (zie ook paragraaf 7.10 casus risicoclassificatiemodel) naar voren komen worden handmatig door een medewerker van de Dienst Toeslagen gecontroleerd. Intern kunnen medewerkers van de Dienst Toeslagen het portaal inzien en gebruiken, verslagen maken en informatie vastleggen in het systeem. Het TVS is niet geschikt voor het registreren van mogelijke fraudesignalen maar wordt hier aanvankelijk wel voor gebruikt door de Dienst Toeslagen. Vanaf 2017 worden fraudesignalen in de applicatie Business Proces Management - Werkstroom Applicatie Belastingen Fraudeproces Toeslagen (BPM - WAB FPT) geregistreerd en wordt pas na beoordeling van relevantie van het signaal

536 Bijlage 17 bij Kamerstuk II 2009/10, 32359, nr. 1, p. 27.
537 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 599.
538 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 599.
539 Kamerstuk II 2007/08, 31333, nrs. 1-2, p. 7.
540 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 683, p. 13.

een onderzoek gestart. Vanaf dat moment wordt in het TVS alleen geregistreerd dat er een onderzoek loopt. De Dienst Toeslagen registreert dubbele nationaliteit in het TVS.

In het TVS zijn gegevens van alle burgers geregistreerd. Het TVS wordt gevoed door het informatiesysteem Beheer van Relaties (BVR), een Belastingdienst-breed systeem voor persoons- en adresgegevens. In het BVR zijn de gegevens van iedereen in de Basisregistratie Personen (BRP), de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) en gegevens over rechtspersonen opgeslagen. Ook worden gegevens over relaties tussen natuurlijke personen en rechtspersonen geregistreerd in het BVR. Gegevens en mutaties worden dagelijks vanuit de BRP ontvangen en opgeslagen in het BVR en komen vervolgens ook in het TVS terecht. Ook de nationaliteit van mensen wordt in het TVS geregistreerd. Hiertoe heeft de Dienst Toeslagen een wettelijke grondslag: de Dienst Toeslagen heeft een publieke taak om toeslagen toe te kennen, uit te keren en terug te vorderen. Voor het recht op een toeslag is de wettelijk voorwaarde de Nederlandse nationaliteit of een geldige verblijfsvergunning en zodoende wordt door de Dienst Toeslagen in het TVS nationaliteit geregistreerd. De verwerking van nationaliteit voldoet daarmee aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) concludeerde in 2020 echter dat de Dienst Toeslagen in de periode van 1 januari 2016 tot en met 30 juni 2020 ook de dubbele nationaliteit van Nederlanders heeft geregistreerd.[541] Dit kon de Dienst Toeslagen doen omdat, voor de inwerkingtreding van de Wet BRP op 6 januari 2014, het BVR gevoed werd vanuit de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). In de GBA zijn in tegenstelling tot de BRP dubbele nationaliteiten geregistreerd.[542] De dubbele nationaliteit van Nederlanders is dus via het BVR uit de GBA in het TVS terechtgekomen. Voor het registreren van dubbele nationaliteit in het TVS bestaat echter geen wettelijke grondslag omdat dit niet relevant is voor het recht op een toeslag. Dit betekent dat het gaat om een onrechtmatige gegevensverwerking. Medewerkers van de Dienst Toeslagen bekijken in het TVS ook de nationaliteit van de aanvrager bij het handmatig beoordelen van conceptbeschikkingen die geselecteerd zijn voor nader onderzoek, zo stelt de AP.

In 2015 worden de gegevens over de dubbele nationaliteit van Nederland uit het BVR verwijderd. In het TVS blijven deze gegevens echter nog lang staan. "*De Belastingdienst heeft op 14 februari 2020 verklaard dat er op 12 januari 2020 van 110.000 Nederlandse burgers de dubbele nationaliteit nog in TVS stond, waarvan 3.400 personen kinderopvangtoeslag hebben aangevraagd.*"[543] Deze gegevens zijn vervolgens ook gedeeld binnen de Belastingdienst. Zo deed het CAF-Team naar aanleiding van door hen ontvangen fraudesignalen informatieverzoeken aan zowel het BVR als aan het TVS onder andere om de nationaliteit en mogelijke dubbele nationaliteit van toeslagaanvragers. De queries die het CAF-Team met het kenmerk nationaliteit draaide zijn door de AP beoordeelt als niet noodzakelijke verwerking die een direct onderscheid maakt. Deze queries zijn "*aan te merken als discriminerende verwerkingen en daarmee onbehoorlijk in de zin van met artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, van de AVG en artikel 6 van de Wbp.*"[544]

541 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 683.
542 Met de inwerkingtreding van de Wet basisregistratie personen in 2014 wordt het BVR en dus ook TVS niet meer gevoed met gegevens over dubbele nationaliteit aangezien dit gegeven niet in de BRP wordt geregistreerd.
543 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 683, p. 12.
544 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 683, p. 53.

7.10 Casus: het risicoclassificatiemodel van de Dienst Toeslagen

Overzicht casus: het risicoclassificatiemodel van de Dienst Toeslagen	
Wat	Het risicoclassificatiemodel
Welke partijen	De Dienst Toeslagen van de Belastingdienst
Wanneer toegepast	2013-2019
Welk terrein (sociale zekerheid, toeslagen, of beiden)	Toeslagen
Tekortkomingen	Inadequate technische voorziening: • Het risicoclassificatiemodel is bedoeld om onjuist ingevulde toeslagaanvragen te detecteren maar is ingezet om fraude te bestrijden. Het ontbreken van statistische relevante risico-indicatoren: • De risico-indicatoren in het risicoclassificatiemodel zijn niet getoetst op validiteit en betrouwbaarheid. De risico-indicatoren hebben geen statistisch onderbouwde waarde voor het inschatten van een verhoogd risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude met toeslagen. Geen statische correctie voor bias • Er wordt bij de risicoselectie gebruik gemaakt van de risico-indicatoren postcodegebied en alleenstaand ouderschap. • Herhaalde selectie van dezelfde groep toeslagaanvragers te weten: mensen met een niet Nederlandse afkomst, met een laag inkomen en alleenstaande moeders. Dit versterkt de *feedback loop* van bevestigingsbias. Recht op gelijke behandeling is geschonden • Het risicoclassificatiemodel gebruikt het beschermde persoonsgegeven nationaliteit als risico-indicator, dit is een niet noodzakelijke verwerking die direct onderscheid maakt. Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is geschonden • Persoonsgegevens zijn niet verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is, schending artikel 5 AVG. • Er is geen grondslag voor verwerking, het is niet noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag, schending artikel 6 AVG. • Persoonsgegevens zijn niet in overeenstemming met de wet en op behoorlijke wijze verwerkt, schending artikel 6 Wbp. • De gegevensverwerking is niet noodzakelijk voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door de Dienst Toeslagen, schending artikel 8 Wbp.

(Vervolg) Overzicht casus: het risicoclassificatiemodel van de Dienst Toeslagen	
	Onrechtmatige verwerkte gegevens en risicoscores zonder statistische zijn verspreid • De gegevens en risicoscores van mensen die volgens het risico-classificatiemodel een hoog risico op fraude hebben zijn intern Belastingdienst-breed gedeeld met onder andere het CAF-team • De gegevens van mensen die volgens het risicoclassificatiemodel een hoog risico op fraude hebben zijn extern in samenwerkingsverbanden gedeeld waaronder de LSI.
Gevolgen voor mensen	Mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit, een laag inkomen en alleenstaande moeders zijn vaker geselecteerd door het risico-classificatiemodel en werden daarom vaker gecontroleerd op het plegen van fraude met toeslagen dan mensen die deze kenmerken niet hebben. Deze selectie heeft plaatsgevonden op basis van kenmerken waarvan de statische onderbouwing voor het inschatten van een verhoogd risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude onduidelijk is. Dit betekent dat er sprake is van ongelijke behandeling en stigmatisering. Mensen met deze kenmerken werden herhaaldelijk geselecteerd met het gevolg dat zij verder gestigmatiseerd als fraudeur. Deze stigmatisering is verder versterkt doordat de Dienst Toeslagen de gegevens van mensen die volgens het risicoclassificatiemodel een hoog risico op fraude breed heeft gedeeld.

7.10.1 De ontwikkeling van risicoselectie bij de Dienst Toeslagen

In de periode 2008-2010 maakt de Dienst Toeslagen een eerste begin met het inzetten van intelligence, waaronder het inzetten van data-analisten om nieuwe risico's te onderkennen. De eerste grote terugvorderingen van toeslagen met grote consequenties voor mensen komen ook uit die periode. Uit een e-mail met bijbehorende werkinstructies en een projectinitiatiedocument van mei 2009 blijkt dat de uitvoeringsproblemen ook in deze periode al bekend en aan de orde zijn. Bij enkel een vermoeden van fraude worden posten (bsn's) al geblokkeerd, de lijst met geblokkeerde bsn's blijkt niet meer actueel te zijn en ook zijn er allerlei uiteenlopende redenen waarom toeslagen worden geblokkeerd.[545]

> *Ja. Op het moment dat ik die brieven kreeg, ontving ik ook … Het was per direct, zonder uitleg, zonder één telefoontje of een brief. Alles was stopgezet. Alles, per direct.*
>
> *Openbaar verhoor Dulce Gonçalves Tavares, 6 september 2023*

545 Ministerie van Financiën. Mail van ambtenaar Belastingdienst met uitnodiging voor PID sessie signaallijst KOT met bijlagen: Werkinstructie beoordeling, Signaallijst, Werkinstructie signaleren en PID signaallijst posten, 17 juni 2009.

Tevens wordt gesignaleerd dat er behoefte is aan het stroomlijnen en opslaan van interne en externe fraudesignalen. In het project initiatiedocument wordt beschreven hoe de geconstateerde problemen zullen worden aangepakt: "*Op een excel-spreadsheet werden de geblokkeerde bsn's bijgehouden onder vermelding van reden blokkade en wie de bsn's heeft laten blokkeren. Deze lijst is niet meer actueel of niet volledig. De blokkaderedenen verschillen van elkaar: bsn's werden geblokkeerd omdat informatie nog moest worden opgevraagd, er geen recht bestaat op basis van bepaalde informatie of opgevraagde informatie nog niet was ontvangen, fraude/vermoeden van fraude, beoordeling opvang, etc. In sommige gevallen kan dus na ontvangst van informatie de blokkade onterecht op staan. Het resultaat van een dergelijke blokkade is dat de klant geen toeslag ontvangt, niet voor 2006, 2007, 2008 en/of 2009.*"[546]

Op 9 juni 2009 signaleert een lid van het MT-Toeslagen in een bijdrage aan de *Beleidsnota Toezicht 2010-2014* al dat de burger, in tegenstelling tot wat de wetgever verwachtte, niet zelf op het juiste moment alle relevante wijzigingen doorgeeft.[547] "*Oorzaak is enerzijds de ingewikkeldheid van de regelgeving, anderzijds ook de onbekendheid van de burger met de regels en de gevolgen".*[548] In een memo aan het MT-Toeslagen genaamd "*conclusies en adviezen crashteam fraude KOT"* van 12 augustus 2009 wordt benoemd dat er weinig aanknopingspunten zijn om structurele fraude te vermoeden.[549] Wel zien ze veel individuele fraudegevallen en ook onvolkomenheden in de uitvoering. Er wordt melding gemaakt van veel onrust in de uitvoeringspraktijk over zaken waarbij medewerkers *"op hun klompen aanvoelen dat er iets niet klopt maar niet mogen afwijken van de werkinstructie*" en er wordt geadviseerd om mensen de mogelijkheid te geven om hun signalen en vragen kwijt te kunnen.[550] Binnen de Dienst Toeslagen zijn in deze periode geen documenten aangetroffen die verwijzen naar de Wet bescherming persoonsgegevens.

7.10.2 Van geen handhaving naar strenge handhaving

Hoge toeslag, hoog risico als selectiemechanisme voor controle

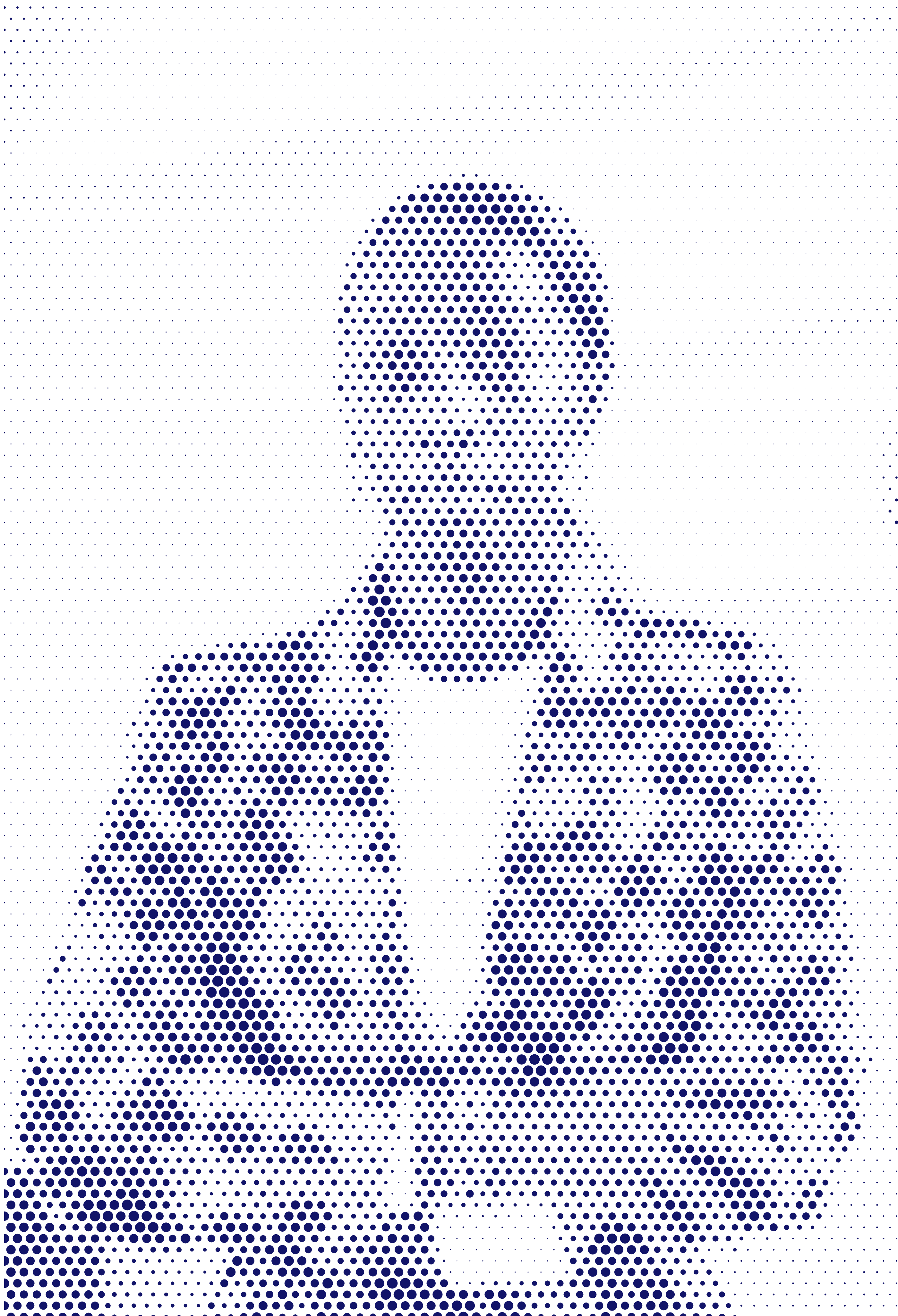
In de periode 2005-2010 wordt bewust gekozen om het tijdig, binnen de wettelijke termijn, betalen van de voorschotten prioriteit te geven boven het vaststellen van de rechtmatigheid. Deze keuze leidt tot veel onjuiste betalingen met als gevolg een grote invorderingsopgave voor de Belastingdienst: "*Het zal lastig en kostbaar zijn om alle voorschotten in te vorderen en het risico bestaat dat kwetsbare groepen in financiële moeilijkheden worden gebracht door de keuze om achteraf te controleren.*"[551] (zie ook hoofdstuk 4.2).

In de zomer van 2010 slaat de houding bij de Dienst Toeslagen om. Er wordt gesproken van systematische fraude en de aandacht gaat in toenemende mate uit naar fraudebestrijding. Het mt Toeslagen wordt in juni 2010 geadviseerd om via een risico-selectiemodel uitworpen van toeslagaanvragen hot/hor ('hoge toeslag/hoog risico') nader te controleren en te scoren

546 Ministerie van Financiën. PID signaallijst posten, 8 juni 2009.
547 Ministerie van Financiën. Bijdrage TSL aan beleidsnota Toezicht 2010-2014, 9 juni 2009.
548 Ministerie van Financiën. Bijdrage TSL aan beleidsnota Toezicht 2010-2014, 9 juni 2009.
549 Ministerie van Financiën. Memo van een ambtenaar aan MT-Toeslagen inzake Conclusies en adviezen crashteam fraude KOT, 12 augustus 2009.
550 Ministerie van Financiën. Memo van een ambtenaar aan MT-Toeslagen inzake Conclusies en adviezen crashteam fraude KOT, 12 augustus 2009.
551 Kamerstuk II 2005/06, 30550-IXB, nr. 2.



Dulce Gonçalves Tavares



op basis van relevante risico-indicatoren en weegregels.[552] Het gaat hierbij om een query die gedraaid wordt op de aanvragers die door het selectiemechanisme hot/hor worden uitgeworpen als hoog risico aanvragen. Het voorbeeld van een mogelijk risico-selectiemodel dat met dit memo gepaard gaat bevat onder andere risico-indicatoren op het gebied van nationaliteit, sociaaleconomische status, leeftijd, woongebied en schulden. De meest opvallende indicatoren en weegregels uit het voorbeeld selectiemodel hot/hor zijn weer gegeven in tabel 7.4.

Zoals ook eerder beschreven in hoofdstuk 4 is hot/hor binnen de Dienst Toeslagen een risicogerichte controle op basis van de voorlopig toegekende toeslag. Hot/hor is een belangrijk controlemechanisme dat zijn oorsprong kent in de fiscale tak van de Belastingdienst, bij de omzetbelasting.[553] Het selectiemechanisme werpt een uitvraag uit wanneer de toegekende toeslag boven de €20.000 ligt. Iedereen die op jaarbasis meer dan €20.000 aan toeslagen aanvraagt komt in de hot/hor-uitworp terecht. Specifiek ten aanzien van de kinderopvangtoeslag betekent dit dat ouders die lage inkomens en dus het grootste gedeelte van hun kosten vergoed krijgen altijd in deze hoog risico categorie terecht komen. Aangezien de doelgroep toeslagen fundamenteel anders is dan de doelgroep van de fiscale tak van de Belastingdienst, selecteert hot/hor in de praktijk van toeslagen de mensen met de laagste inkomens voor controle.

Tabel 7.4 Opvallende risico-indicatoren en weegregels voorbeeld risico-selectiemodel hot/hor[554]

Indicator	Weegregel	Punten
Nationaliteit	Aanvrager heeft een buitenlandse nationaliteit	10 punten
Nationaliteit	Aanvrager heeft een Nigeriaanse of Dominicaanse nationaliteit	30 punten
Nationaliteit	Partner heeft een buitenlandse nationaliteit	5 punten
Nationaliteit	Partner heeft een Nigeriaanse of Dominicaanse nationaliteit	20 punten
Gezinssituatie	Alleenstaande ouder	5 punten
Gezinssituatie	Iemand met partner	-1 punten
Vermogen	Vermogen aanwezig	-50 punten
Relatieve draagkracht	Hoog gemiddeld maandinkomen	-50 punten
Relatieve draagkracht	Laag inkomen	punten erbij, onderscheid in drie categorieën
Bsn op toezichtlijst	Aanvrager en/of partner is verdacht	20 punten

552 Ministerie van Financiën. Memo aan een ambtenaar aan een ambtenaar inzake Aanpak voorschotfraude via hot/hor, 20 juli 2010.
553 Verslag openbaar verhoor van de heer Blankestijn, 28 september 2023.
554 Ministerie van Financiën. Memo van een ambtenaar aan een ambtenaar inzake Aanpak voorschotfraude via hot/hor, 20 juli 2010.

Tabel 7.4 (Vervolg)

Indicator	Weegregel	Punten
Indicatie schuldsanering	Aanvrager en/of partner komt voor in bestand schuldsanering	50 punten
Indicatie schuldsanering	Partner komt voor in bestand schuldsanering	30 punten
BKR-registratie	Aanvrager en/of partner komt voor in BKR-bestand	20 punten
BKR-registratie	Partner komt voor in BKR-bestand	10 punten
Leeftijd	Aanvrager ouder dan 40 bij dagopvang	20 punten + 5 voor ieder jaar erbij
Leeftijd	Aanvrager bso ouder dan 48	20 punten + 5 voor ieder jaar erbij
Bewoner	Aanvrager woont in risicovol postcodegebied	10 punten

Het toezichtplan 2011 van de beleidsstaf aan het mt Toeslagen van 25 januari 2011 kondigt een aantal mogelijke gevolgen aan voor het toezicht door de komst van het nieuwe computersysteem voor de verwerking van toeslagaanvragen, het Toeslagen Verstrekkingen Systeem in 2011, de Wet dwangsom in 2012 en noodzakelijke extra aandacht voor fraude.[555] *"We maken de selecties van risicogevallen scherper door inzet van intelligence. In het spanningsveld tussen rechtmatigheid, dienstverlening en efficiency kan het nodig blijken efficiency een prominentere plaats te geven. Met name bij nalatige burgers zal Belastingdienst/Toeslagen meer ambtshalve ingrijpen. De burger zal minder vaak van te voren bevraagd worden en vaker achteraf in bezwaar moeten komen. Er komt meer accent op fraudebestrijding dan op administratief toezicht. Dit, vanwege het effect op compliance."*[556]

> *Er is vanuit de Belastingdienst nooit contact opgenomen. Elke keer dat ik contact ging opnemen, was het geen goed telefoontje, geen goed gesprek: "U moet betalen!" Want op het moment dat ik mijn sofinummer gaf, wisten ze gelijk: geen genade. Maar in mijn dossier stonden later ook alle gesprekken tussen de medewerkers en het fraudeteam. Dat kon ik allemaal later teruglezen, hoe ze eigenlijk met ons, mij en al die andere ouders van dezelfde opvang, omgingen: gewoon die ouders straffen; geen genade, gewoon alles op nul.*
>
> *Openbaar verhoor Dulce Gonçalves Tavares, 6 september 2023*

555 Ministerie van Financiën. Toezichtsplan 2011, 1 februari 2011.
556 Ministerie van Financiën. Toezichtsplan 2011, 1 februari 2011.

Risicomodel profiling KOT
De afdeling Handhavingsregie van de Dienst Toeslagen heeft daarnaast voorafgaand aan de ontwikkeling van het risicoclassificatiemodel al pogingen gedaan om een hoog of laag risico op non-compliance bij de aanvraag kinderopvangtoeslag te signaleren. Het gaat om een risicomodel in Excel genaamd *Risicomodel profiling KOT*.[557] Het model weegt een aantal factoren om uiteindelijk te komen tot een risicoscore per aanvrager. De hoogte van de score bepaalt de intensiteit van het toezicht dat op de aanvrager kan worden toegepast. Zo kan bijvoorbeeld de uitworp door het *Risicomodel profiling KOT* van iemand met een lage risico-score worden geaccepteerd zonder stukken op te vragen (gerechtvaardigd vertrouwen) waar dezelfde uitworp voor iemand met een hoge risico-score juist intensief zal worden behandeld. Het model is gebaseerd op de kinderopvangtoeslag-populatie van voor 2012.[558] Daarbij zijn de bevindingen bij toezicht 2011, 2010 en 2009 meegewogen. Factoren die de hoogte van de risico-score bepalen zijn bijvoorbeeld: hoogte van de opvanguren, openstaande terugvorderingen, verhouding tussen het inkomen en de verschuldigde eigen bijdrage en resultaten van toezicht in het verleden. Positief gedrag wordt beloond met verlaging van de risicoscore. Voorbeelden daarvan zijn het indienen van juiste aanvragen in het verleden en het regelmatig wijzigen van de toeslag in 2012.

In 2011 zijn toezicht en handhaving bij de Dienst Toeslagen ingeregeld. De heer Blankestijn, directeur Toeslagen (2011-2018) geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan dat hij van de heer Veld, directeur-generaal Belastingdienst (2009–2015), twee opdrachten heeft gekregen: implementatie van het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) en het inrichten van toezicht. In december 2011 is het nieuwe TVS uitgerold. Dit systeem biedt kansen in termen van actuele klantbehandeling, toezicht en betere dienstverlening. Het idee is dat de Dienst Toeslagen meer regie neemt in zijn handhavingsactiviteiten. Voorheen hield de Dienst Toeslagen enkel toezicht achteraf, dus na toekenning van een voorschot, maar dankzij het TVS kon dat moment van toezicht eerder plaatsvinden. De heer Veringmeier, teamleider Handhavingsregie en Intelligence (2011-2018), beschrijft handhaving als een combinatie van voorlichting/communicatie, dienstverlening, toezicht en opsporing.[559] Handhaving wordt ingezet op vooraf gebleken risico's (op het maken van fouten), risico's die zich onverwijld voordoen en op het voorkomen daarvan. Daarbij wordt maximaal samengewerkt met partners, zowel publiek als privaat en wordt gebruik gemaakt van (betrouwbare) gegevens van derden. De nadruk ligt op elektronisch (geautomatiseerd) toezicht. Toezichtlasten komen bij voorkeur neer op de groep *non-compliant* klanten (subjecten).

7.10.3 De ontwikkeling van het risicoclassificatiemodel

Toezicht in de actualiteit en de aanbesteding aan Deloitte
De Dienst Toeslagen start in de loop van 2012 met de ontwikkeling en aanbesteding van 'toezicht in de actualiteit', wat uiteindelijk uitmondt in het risicoclassificatiemodel. Volgens de *Handhavingsvisie 2012-2015* moet de toets op een rechtmatige toeslagbetaling naar burgers zo vroeg mogelijk worden uitgevoerd.[560] Dit wordt in het plan 'toezicht in de actualiteit' genoemd, 2013 wordt het jaar van 'toezicht in de actualiteit'. Ter voorbereiding daarop zijn in

557 Ministerie van Financiën. Risicomodel profiling KOT.
558 Ministerie van Financiën. Risicomodel profiling KOT.
559 Op basis van een door de heer Veringmeier aan de Commissie aangeleverde tijdlijn.
560 Ministerie van Financiën. Handhavingsvisie Toeslagen (2012-2015), 17 januari 2012.

2012 drie partijen uitgenodigd om hun ideeën toe te lichten over hoe zij de Dienst Toeslagen bij de realisatie van dat streven kunnen helpen. Die drie partijen zijn: Capgemini, Deloitte en McKinsey. Uiteindelijk kiest het mt-Toeslagen ervoor om Deloitte te vragen een aanpak te ontwerpen die de Dienst Toeslagen kan helpen bij het realiseren van 'toezicht in de actualiteit' door middel van een risicoprofiel.

> *Met TVS waren we erin geslaagd om een groot deel van het toezicht in de voorschotfase te kunnen doen. Wij misten nog een instrument om uiteindelijk ook in de aanvraagfase een goede beoordeling te kunnen doen. Dat hebben we met elkaar opgeschreven en toen hebben we met elkaar bedacht hoe we dat zouden gaan doen. Toen was de mogelijkheid om de aanvragen te kunnen toetsen gewenst. Uiteindelijk is een classificatiemodel daar een oplossing voor geworden.*
>
> *Openbaar verhoor Paul Veringmeier, 2 oktober 2023*

De heer Blankestijn, directeur Dienst Toeslagen destijds, verklaart tijdens zijn openbaar verhoor dat Deloitte de opdracht heeft gekregen om een zelflerend model te maken, dat vooraf kan bepalen welke aanvragen een verhoogd risico op fouten en of fraude hebben. Deloitte geeft op 12 april 2013 een presentatie over de aanpak die zij voorstaan: 'risicoclassificatie van aanvragen'.[561] Het mt-Toeslagen besluit op 16 april 2013 , naar aanleiding van de gegeven presentatie, om de risicoclassificatie van aanvragen in de vorm van een pilot verder te ontwikkelen.

Versnelde ontwikkeling in het kroningsweekend
Het risicoclassificatiemodel is tot stand gekomen onder grote maatschappelijke en politieke druk op de Dienst Toeslagen om aan veel strakkere en betere fraudebestrijding te doen. Op zondag 21 april 2013 zendt Brandpunt uit over fraude met toeslagen door mensen afkomstig uit Bulgarije, in de media bekend komen te staan als de Bulgarenfraude. Uit een intern document blijkt dat tijdens een overleg tussen de directeur-generaal Belastingdienst Peter Veld, directeur Toeslagen Gerard Blankestijn en teamleider Handhavingsregie en intelligence Paul Veringmeier op 25 april 2013 wordt besloten tot de versnelde ontwikkeling en inzet van het risicoclassificatiemodel gedurende het Kroningsweekend.[562] De heer Blankestijn verklaart dat dit besluit is genomen vanwege de politieke en mediaophef die ontstaat na de onthulling van fraude met toeslagen door mensen afkomstig uit Bulgarije.

In het kroningsweekend, 27 tot en met 30 april 2013, wordt het risicoclassificatiemodel in hoog tempo doorontwikkeld, getest en in gebruik genomen.[563] Tijdens dit weekend zijn ook medewerkers van vaktechniek aanwezig. De heer Veringmeier verklaart dat er geen procesbeschrijving/ functioneel ontwerp is gemaakt en ook dat er geen

561 Ministerie van Financiën. Deloitte workshop Belastingdienst Toeslagen inzake Risicoclassificatie van aanvragen, 12 april 2013.
562 Ministerie van Financiën. Verslag overleg intensivering actueel toezicht, 25 april 2013.
563 Het weekend waarin koning Willem-Alexander werd gekroond.

gegevensbeschermingseffectbeoordeling is uitgevoerd.[564] Het risicoclassificatiemodel bevat criteria, ook wel risico-indicatoren genoemd, op basis waarvan wordt beoordeeld welke aanvrager van een toeslag in aanmerking komt voor een nadere of intensievere controle. In de tabel 7.5 hieronder zijn enkele opvallende indicatoren uit het risicoclassificatiemodel weergegeven.

Tabel 7.5 voorbeeld opvallende risico-indicatoren.[565]

Risico-indicatoren huurtoeslag	Risico-indicatoren kinderopvangtoeslag
Indicatie of de aanvrager in het bezit is van de Nederlandse nationaliteit	Inkomen
Aantal verhuizingen	Alleenstaanden
Woonoppervlakte per persoon	Leeftijd van het bsn-nummer als proxy voor een migratieachtergrond566,567
Huur deelbaar door 10	
Verhouding huurprijs t.o.v. gezinsinkomen	

De heer Veringmeier verklaart dat de selectie van risico-indicatoren die tijdens het kroningsweekend is gemaakt is gebaseerd op inbreng en ervaringen uit de toezichtpraktijk.

> *Belangrijk aan wat in dat weekend is gebeurd, is bijvoorbeeld dat indicatoren zijn opgesteld die uiteindelijk de basis zijn voor zo’n werkend model. Die indicatoren zijn opgesteld door collega’s die al jarenlang bij Toeslagen werkten, collega’s uit het toezicht, collega’s uit de dienstverlening, collega’s uit beleid en vaktechniek. Op basis van hun inbreng en ervaring zijn uiteindelijk indicatoren of is een set van indicatoren opgesteld.*
>
> *Openbaar verhoor Paul Veringmeier, 2 oktober 2023*

Door de inbreng van Deloitte wordt het statistisch mogelijk om alle risico-indicatoren in één keer gelijktijdig te wegen. De risicoanalyse heeft echter verschillende doelstellingen die niet eenduidig zijn geformuleerd. Hierdoor variëren de interpretatie en toepassing van de statistische uitkomsten in de praktijk.

564 De termen gegevensbeschermingseffectbeoordeling en Privacy Impact Assessment kennen dezelfde betekenis.
565 Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 1008.
566 Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 1008.
567 Aan een Burgerservicenummer (bsn) is af te lezen in welk jaar het bsn is uitgegeven. Wanneer het jaar van uitgeven niet overeenkomt met iemands geboortejaar is af te leiden dat het gaat om iemand die naar Nederland is geïmmigreerd. Leeftijd van het bsn fungeert dan dus als proxy voor een migratieachtergrond.

Het oorspronkelijke doel van het risicoclassificatiemodel was de aanvragen met een hogere kans op fouten (en daardoor hogere terugvorderingen) te classificeren, niet om fraude te detecteren. Bij de inzet van het risicoclassificatiemodel wordt het risico op foute aanvragen en het risico op frauduleuze aanvragen echter door elkaar gehaald. In de brief van 8 december 2021 aan de Tweede Kamer van staatssecretaris van Financiën Alexandra van Huffelen over het risicoclassificatiemodel van de Dienst Toeslagen wordt dit samengevat als: "*burgers waarvan de aanvragen door het risicoclassificatiemodel als degene met de hoogste kans op fouten werden aangemerkt, hadden (door gebruik van indicatoren en risico-scores) daarna, door de achteraf bezien te strikte toepassing van wet- en regelgeving, meer kans op een grote correctie.*"[568]

Het risicoclassificatiemodel is onvoldoende getraind
De heer Koemans, die als manager Analytics van Deloitte betrokken was bij de ontwikkeling van het risicoclassificatiemodel verklaart dat Deloitte de Dienst Toeslagen heeft gewaarschuwd over de risico's van een onvoldoende getraind risicoclassificatiemodel. In aanvulling op deze verklaring legt de heer Koemans een intern document van Deloitte voor aan de commissie.[569] Het gaat om een PowerPoint-presentatie uit 2016 met daarin een aantal geconstateerde knelpunten en aanbevelingen rondom het gebruik van het risicoclassificatiemodel door de Dienst Toeslagen. Zo constateert Deloitte dat het model niet regelmatig wordt getraind. Deloitte adviseert daarom "*het model te voeden met nieuwe trainingscases.* " Deloitte merkt ook op dat binnen de Dienst Toeslagen begrip en kennis van 'risicoscores' ontbreekt en dat verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van risicoselectie binnen de Dienst Toeslagen veel te wensen overlaat. Ook blijkt dat de risicoscores steeds meer een rol krijgen, bijvoorbeeld in ad hoc toezichtacties, terwijl het risicoclassificatiemodel nog niet volledig *up-to-date* is.

> *Dit is tegen de achtergrond dat we in diezelfde periode ook constateerden dat het model, toen Toeslagen het zelf in gebruik had, een aantal maanden niet meer opnieuw getraind was.*
>
> *Openbaar verhoor Sander Koemans, 2 oktober 2023*

Het ministerie van Financiën heeft voor de kinderopvangtoeslag de volgende bestanden aan de commissie geleverd: programmamodules voor scorekaarten (2014-1019), trainingsdatabases (2014 en 2019), algemene programmatuur onder andere voor bestandskoppeling en datachecks (2014-2016). In de begeleidende inlichtingen wordt bij de scorekaarten gesproken van een 'getraind model', wat suggereert dat de uitkomsten van het model op basis van de trainingsdatabases in de scorekaart zijn verwerkt. Uit de geleverde bestanden wordt echter niet duidelijk of en in hoeverre sprake is van een verband tussen de trainingscases, het model en de scores op de scorekaarten. Er zijn slechts twee trainingsdatabases aangeleverd (2014 en 2019). De toelichting laat zien dat de trainingsdatabases en vooral het aantal goed-/foutbeoordelingen per jaar sterk variëren.[570] De input van het model, het model zelf,

568 Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 938, p. 4.
569 Deloitte (2016).
570 Ministerie van Financiën. Hoeveel personen zijn op basis van de handmatige behandeling die plaatsvond naar aanleiding van selectie in het risicoclassificatiemodel Toeslagen teruggevoerd in de trainingsdatabase, 25 oktober 2023.

maar vooral ook de uitkomsten van modelruns ontbreken, waardoor de commissie geen reconstructie heeft kunnen maken van de werking van het risicoclassificatiemodel. Het mt-lid van het managementteam Toeslagen en plaatsvervangend directeur Belastingdienst/Toeslagen, mevrouw van de Bospoort geeft in haar openbaar verhoor het belang aan van het blijven toetsen en herijken van het model.

> *Nou ja, wat gaat er mis? Het model was bedoeld om de juistheid van de aanvragen te controleren voordat ze tot betalen en beschikken leidden, om te controleren of de aanvraag terecht was gedaan. Op het moment dat je model niet goed genoeg functioneert, kan dat betekenen dat er onrechtmatige toekenningen plaatsvinden. Aan de andere kant kan het ook dat je, doordat je het niet goed genoeg ontwikkelt, eigenlijk maar in een beperkt stukje van de hele vijver aan het vissen bent en misschien iets niet ziet wat er wel is. Er zijn dus wel een aantal redenen om dat te doen. Dat brengt wel risico's met zich mee, zou je kunnen zeggen. Vandaar dat het, denk ik, goed is dat het gewoon blijvend gebeurt.*
>
> *Openbaar verhoor Monique van de Bospoort, 28 september 2023*

Beperkte aandacht voor gegevensbescherming en gelijke behandeling
Deloitte is door de Dienst Toeslagen ingehuurd om het risicoclassificatiemodel te ontwikkelen en te zorgen dat de Dienst Toeslagen het model zelf kon gaan gebruiken en valideren. Deloitte heeft geen gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitgevoerd op eisen rondom de gegevensbescherming en is ervan uit gegaan dat dit de verantwoordelijkheid was van de Dienst Toeslagen. De Dienst Toeslagen voert in 2013 echter ook geen gegevensbeschermingseffectbeoordeling uit.

> *Kijk, op het moment dat u of een ander mij vandaag zou vragen om zo'n model te bouwen … We kijken met de ogen van nu natuurlijk wel heel anders dan toen. Als ik dat nu zou moeten doen, dan zouden we eerst een gegevens[beschermings]effectbeoordeling of een PIA maken. Dat vocabulaire bestond in die tijd nog helemaal niet. Dat soort toetsen waren er in die tijd niet. Natuurlijk, de [Wbp] was ons kader. Maar daar voldeden we al aan; we hadden het TVS opgeleverd en dat was gebouwd conform de regels die er op dat moment waren. We gebruikten dezelfde gegevens op een andere manier. Nu zouden we daar ook een PIA en een GEB, een gegevens[beschermings] effectbeoordeling, voor maken. Dat was in die tijd absoluut niet aan de orde.*
>
> *Openbaar verhoor Paul Veringmeier, 2 oktober 2023*

Wel verklaart de heer Veringmeier tijdens zijn openbaar verhoor dat er gesprekken zijn gevoerd over doelbinding. Het risicoclassificatiemodel maakt namelijk gebruik van de gegevens uit het Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS). Deze gegevens zijn geregistreerd met het doel toeslagen toe te kennen en uit te keren en niet met het doel fouten en/of fraude op te sporen. De Dienst Toeslagen is echter van mening dat dit kan omdat het gaat om informatie die de Dienst altijd al gebruikte voor toezicht en het verschil gelegen was in gebruik in de voorschotfase in plaats van achteraf. De heer Veringmeier verklaart dan ook "*Wij denken dat de doelbinding voor het op een ander moment gebruiken van informatie die we al hadden, voldoende kwalificeerde om ook te voldoen aan toetsing op de [Wbp]-normen.*"[571]

7.10.4 Het risicoclassificatiemodel maakt verboden onderscheid

In 2021 legt de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) de minister van Financiën Wopke Hoekstra, een boete op van €2.750.000 voor de onrechtmatige gegevensverwerking door de Dienst Toeslagen.[572] Artikel 5 en 6 van de AVG en artikel 6 en 8 van de Wbp, zijn geschonden door de Dienst Toeslagen. Het oordeel van de AP luidt dat "*de Dienst Toeslagen zonder rechtmatige grondslag (1) in ieder geval vanaf 1 januari 2016 tot 30 juni 2020 de dubbele nationaliteit van Nederlanders bleef bewaren in zijn zogeheten Toeslagen Verstrekkingen Systeem, (2) in ieder geval vanaf maart 2016 tot oktober 2018 de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag verwerkte voor een indicator in zijn zogeheten risico-classificatiemodel en (3) in ieder geval vanaf 1 januari 2016 tot februari 2019 de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag verwerkte voor de opsporing van georganiseerde fraude.*"[573] (zie ook paragraaf 7.9 casus Toeslagen Verstrekking Systeem). De Dienst Toeslagen maakt zich hiermee schuldig aan het onrechtmatig en op onbehoorlijke wijze verwerken van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag.

Twee typen verwerkingen zijn volgens de Autoriteit Persoonsgegevens *"discriminerend en daarmee onbehoorlijk"*: ten eerste het gebruik van de nationaliteit als risico-indicator in het risicoclassificatiemodel en ten tweede het verwerken van de nationaliteit voor de opsporing van georganiseerde fraude met kinderopvangtoeslag. Zowel het kabinet Rutte IV[574] als het College voor de Rechten van de Mens[575] hebben vastgesteld dat er bij de Belastingdienst sprake was van institutioneel racisme. Het risicoclassificatiemodel gaf een weging mee aan de indicatoren. Bijvoorbeeld de hoogte van de eigen bijdrage, niet-Nederlanderschap en 'Leeftijd Burgerservicenummer (bsn)' hadden een risico verhogend effect voor zowel de huurtoeslag als de kinderopvangtoeslag. De leeftijd van het bsn werd gebruikt "*om te bepalen hoe lang iemand al in Nederland is.*"[576]

571 Verslag openbaar verhoor van de heer Veringmeier, 2 oktober 2023.
572 Rijksoverheid (25-11-2021). Brief Besluit tot boeteoplegging van de Autoriteit Persoonsgegevens. Geraadpleegd op 24 januari 2024. rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2021/11/25/besluit-tot-boeteoplegging-van-de-autoriteit-persoonsgegevens
573 Rijksoverheid (25-11-2021). Brief Besluit tot boeteoplegging van de Autoriteit Persoonsgegevens. Geraadpleegd op 24 januari 2024. rijksoverheid.nl/documenten/besluiten/2021/11/25/besluit-tot-boeteoplegging-van-de-autoriteit-persoonsgegevens
574 Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 1030.
575 College voor de Rechten van de Mens (2022).
576 Aan een Burgerservicenummer (bsn) is af te lezen in welk jaar het bsn is uitgegeven. Wanneer het jaar van uitgeven niet overeenkomt met iemands geboortejaar is af te leiden dat het gaat om iemand die naar Nederland is geïmmigreerd. Leeftijd van het bsn nummer fungeert dan dus als proxy voor een migratieachtergrond.

Het risicoclassificatiesysteem! Daar werd ook de tweede nationaliteit in gebruikt, in de zin: Nederlander of niet-Nederlander. Je tweede nationaliteit werd eigenlijk wel en niet gebruikt. Het zat er wel in, maar het onderscheid was: wel of geen Nederlander. Dat is een irrelevant onderscheid, want je hoeft geen Nederlander te zijn om gebruik te kunnen maken van een toeslag. Je gebruikt dat dus onrechtmatig en je bent aan het discrimineren. Je mag natuurlijk wel onderscheid maken in een risicomodel, maar er moet wel een, zoals dat zo mooi heet, objectieve aanleiding voor zijn, een objectieve rechtvaardiging. [...] En die is er niet. Het is dus een onterecht onderscheid dat in het systeem, het algoritme, werd gebruikt.

Openbaar verhoor Aleid Wolfsen, 5 oktober 2023

De AP concludeert dat er sprake is van een ongelijke behandeling van een groep personen in verhouding tot anderen in een vergelijkbare situatie; op basis van nationaliteit.[577] Het gebruik van het model leidt grotendeels tot onderscheid dat wordt gemaakt op basis van beschermde persoonsgegevens zoals nationaliteit, geslacht of leeftijd. Het door het risicoclassificatiemodel gemaakte onderscheid is dus te herleiden naar 'biased' risicoselectiecriteria, zoals 'nationaliteit' of 'alleenstaande moeder'. Omdat de risico-indicatoren niet vooraf statistisch zijn getoetst, is onduidelijk in hoeverre het risicoclassificatiemodel relevant is voor het bestrijden van fraude met toeslagen. De relatie tussen de inzet van het risicoclassificatiemodel en het bereiken van het beoogde doel laat daarmee te wensen over.

7.10.5 Hot/hor en het risicoclassificatiemodel versterken elkaar

In het administratieve toezicht waren er meerdere manieren waarop posten werden aangeboden voor handmatige behandeling en dus extra toezicht.[578] Deze verschillende manieren voor handmatige selectie versterken elkaar in dezelfde richting en kennen dezelfde tekortkomingen. Uit documenten die de afgelopen jaren met de Tweede Kamer zijn gedeeld, is naar voren gekomen dat bepaalde groepen mensen oververtegenwoordigd waren in de selectie. Het betreft mensen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben, een laag jaarinkomen hebben, die alleenstaand zijn en mensen die veel uren kinderopvang afnemen. Er is sprake geweest van een overselectie van groepen mensen met bepaalde kenmerken bij de toepassing van het risicoclassificatiemodel en hot/hor. Dit betekent dat mensen die eerder in het 'toezichtvizier' zijn beland op basis van groepskenmerken steeds opnieuw worden gecontroleerd. Tabel 7.6 toont groepskenmerken die zijn gedeeld met de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen op 19 december 2019. Deze zijn met de Tweede Kamer gedeeld op 1 december 2021.[579]

577 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 683.
578 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 923.
579 Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 923.

Tabel 7.6 Groepskenmerken hot/hor door de Dienst Toeslagen

Groep	4 grote steden	Bezit Nederlandse nationaliteit	Gezins-inkomen onder €20.000	Alleen-staand	Minstens 3 kinderen in opvang	Minimaal 200 uur dagopvang	Woont meer dan 10 km van opvang
1000 hoogste risico's per run	30,8%	78,8%	82,3%	86,9%	12,0%	34,7%	3,8%
Overig	12,5%	95,5%	7,3%	14,0%	6,2%	1,2%	0,9%

In de Kamerbrief van staatssecretaris Van Huffelen (Financiën) uit 2021 over het risicoclassificatiemodel en hot/hor staat *"dat er een oververtegenwoordiging is van burgers waarop een of meer van de volgende kenmerken van toepassing zijn: wonen in een stedelijk gebied, niet in het bezit van de Nederlandse nationaliteit, met een gezinsinkomen onder de €20.000, zonder partner, met meerdere kinderen in de opvang, met veel opvang-uren en een grote afstand tussen woon- en opvangadres. Toeslag aanvragen die aan deze kenmerken voldeden wijzen op een kwetsbare groep en werden tegelijkertijd door het model het meest voor handmatige beoordeling geselecteerd."*[580]

Er wordt in dezelfde brief ook aangegeven dat *"De output van het model door de jaren heen op bovenstaande kenmerken is gedeeltelijk te verklaren vanuit demografisch perspectief, onder meer omdat burgers met lage inkomens de hoogste toeslagen krijgen uitgekeerd. Gezien de oververtegenwoordiging van bovenstaande kenmerken valt het echter niet uit te sluiten dat in de werking en het gebruik van het model ook een zekere bias is opgetreden. Dat wil zeggen, dat een verstoring in de uitkomsten kan zijn opgetreden door vooringenomenheid, vooroordeel of het sturen in een bepaalde richting."*[581]

7.10.6 De Dienst Toeslagen deelt persoonsgegevens van mensen met een hoge risicoscore

De Dienst Toeslagen heeft de risicoscores en daarmee persoonsgegevens van mensen die volgens het risicoclassificatiemodel een hoge risicoscore hebben, gedeeld en gebruikt in het kader van fraudebestrijding binnen en buiten de Belastingdienst. De overheid en daardoor ook de mensen over wie het gaat zijn het zicht op hun persoonsgegevens verloren. In de brief aan de Kamer van staatssecretaris Toeslagen en Douane Aukje de Vries van 21 april 2022 staat: "*Inmiddels is duidelijk dat daarnaast de risicoscore van het model werd toegevoegd aan beoordelingen van het zogenaamde 'screeningsteam' van Toeslagen. Dit team beoordeelde signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik en was betrokken bij het instellen van een CAF-onderzoek binnen Toeslagen. De informatie kon vervolgens door dit screeningsteam worden gedeeld met de betrokkenen bij CAF-onderzoeken binnen Toeslagen, de handmatige beoordeling*

580 Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 923.
581 Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 923.

binnen Intensief subjectgericht toezicht (IST) en Fraudeteams. Dit is in tegenstelling tot wat eerder bij brief van 8 december 2021 aan uw Kamer is gemeld waarin is aangegeven dat in relatie tot CAF-onderzoeken binnen Toeslagen geen gebruik werd gemaakt van het model.”[582](zie ook paragraaf 7.11 casus Kef).

Daarnaast zijn de risicoscores uit het risicoclassificatiemodel ook door de Dienst Toeslagen en het CAF gebruikt om ontvangen signalen van de GGD, politie of andere afdelingen van de Belastingdienst te verrijken met aanvullende informatie.[583] “*CAF gebruikte de gegevens uit de risicoclassificatie van Toeslagen om te toetsen of bij een signaal veel aanvragen betrokken waren met een hoge risicoscore. Het model werd niet gebruikt om CAF-casussen te selecteren of onderkennen, maar wel ingezet om binnengekomen signalen te voorzien van aanvullende informatie. [...] Nederlanderschap/niet-Nederlanderschap werd gebruikt in deze risicoclassificatie en speelde als één van de indicatoren een rol in de totaalscore.”*[584] De AP stelt vast dat de Dienst Toeslagen en het CAF naar aanleiding van een ontvangen fraudesignaal aanvullende gegevens over de bsn’s in de onderzoekspopulatie opvroegen via een informatieverzoek aan onder andere het BVR en het TVS.

Ook zijn de persoonsgegevens van mensen die volgens het risicoclassificatiemodel een hoge risicoscore hebben gedeeld in samenwerkingsverbanden. In dezelfde brief van staatssecretaris De Vries (Toeslagen en Douane) van 21 april 2022 staat: “*De risicoscore van het model werd door Toeslagen ook gebruikt voor de selectie van adressen in het kader van projecten van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams.”*[585] Toeslagen gebruikte de risicoscores uit het risicoclassificatiemodel om te bepalen over deelname aan interventieteamprojecten en als één van de elementen op basis waarvan een ‘verwonderadressen’ in aanmerking kon komen voor controle binnen een interventieteamproject.[586] De Dienst Toeslagen deelde de risicoscores zelf niet direct met LSI-partners maar “*bij het uploaden van de verwonderadressen benoemde Toeslagen de reden van selectie [...] in het geval van een hoge risicoscore met betrekking tot HT of KOT dan werd als reden gegeven risico kinderopvangtoeslag of risico huurtoeslag.”*[587] In een memo van de Inspectie SZW van 30 januari 2018 blijkt daarnaast dat in LSI-verband is overeengekomen om risico-indicatoren toe te voegen aan het risicomodel wijkgerichte aanpak in SyRI. “*Met de Belastingdienst Toeslagen [is] overeengekomen dat op basis van hun interne risicoscoring voor de huurtoeslag en de kinderopvangtoeslag, twee risico-indicatoren aan SyRI zullen worden toegevoegd. Het streven is deze zo snel mogelijk toe te voegen aan het WGA-model, bij voorkeur voor de WGA’s Haarlem en Rotterdam.”*[588] (zie ook paragraaf 7.8 casus Systeem Risico Indicatie).

582 Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 1008, p. 3.
583 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 683.
584 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 683, p. 23.
585 Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 1008, p. 3.
586 Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 31066, nr. 1234, pp. 29-32.
587 Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 31066, nr. 1234, p. 30.
588 Ministerie van SZW. Memo van directie Analyse Programmering en Signalering aan LSI inzake Aanpassing risicomodel WGA SyRI, 30 januari 2018.



7.11 Casus: het project Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang (Kef)

Overzicht casus: het project Kwaliteitsverbetering en fraudebestriding gastouderopvang (Kef)	
Wat	Het project Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang (Kef).
Welke partijen	GGD'en en de Belastingdienst
Wanneer toegepast	2013-2016
Welk terrein (sociale zekerheid, toeslagen, of beiden)	Toeslagen
Tekortkomingen	Het ontbreken van statistisch relevante risico-indicatoren: • Er is sprake van een niet onderbouwd selectiemechanisme. De link die is gelegd tussen tekortkomingen in de kwaliteit van gastouderopvang en financiële tekortkomingen is niet getoetst op validiteit en betrouwbaarheid. Het is dus niet vast te stellen of en hoe tekortkomingen in pedagogische kwaliteit verband houden met een verhoogd risico op fraude. • Het is onduidelijk of de door de GGD en Belastingdienst gebruikte risicoprofielen valide en betrouwbare risico-indicatoren bevatten en zodoende of de risico-indicatoren een statistisch onderbouwde inschatting geven voor een verhoogd risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude met kinderopvangtoeslag. Kef draagt zaken over aan het CAF-Team en voegt persoonsgegevens toe: • Kef voegt op verzoek van het CAF-team namen en adressen toe aan de lijst met gastouderbureaus die een verhoogd risico op fraude hebben. • Het CAF-Team heeft het kenmerk nationaliteit bij het draaien van queries. Dit is een niet noodzakelijke verwerking die direct onderscheid maakt. Kef heeft geen zicht op het CAF-team en of deze nationaliteit als kenmerk toevoegt aan het Kef-bestand en of deze queries op niet-Nederlandse achternamen en nationaliteit draait op het Kef bestand.
Gevolgen voor mensen	Een ineffectieve selectie van gastouderbureaus vanwege het ontbreken van een statistische onderbouwing voor de risicoselectie vanwege een tekortkoming inde kwaliteit als indicator voor financiële tekortkomingen en vice versa. Het resultaat was ook een overselectie van mensen met een niet-Nederlandse achternaam.

7.11.1 Samenwerking tussen GGD en Belastingdienst leidt tot het project Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang (Kef)

Vanaf 2007 verschijnen de eerste signalen over de problemen met de gastouderopvang. Zowel de media als de Belastingdienst rapporteert over misbruik en oneigenlijk gebruik door gastouders en gastouderbureaus. Tezamen met grote budgettaire overschrijdingen op het gebied van de kinderopvangtoeslag, besluit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) over te gaan tot een wetswijziging van de Wet kinderopvang, waar de kinderopvangtoeslag onderdeel van is. Een van de maatregelen van het wetsvoorstel betreft het combineren van het kwalitatief toezicht (door de GGD) met het financieel toezicht (door de Dienst Toeslagen). Om dit te realiseren wordt gegevensuitwisseling tussen deze partijen mogelijk gemaakt (zie hoofdstuk 4.3.2).

De GGD controleert op dat moment of kinderopvanginstellingen en gastouderbureaus voldoen aan de kwaliteitseisen. GGD-inspecteurs controleren gastouderbureaus op basis van een toetsingskader. Dit betreft zowel reguliere controle (minimaal één keer per jaar) als incidentele controle. De controle bestaat uit documentencontrole en gesprekken met de houder van het gastouderbureau, het personeel en één of meer vertegenwoordigers van de oudercommissie. Wat betreft de documentatie kijkt de GGD onder andere naar het pedagogisch beleidsplan, risico-inventarisaties, de vereiste VOG's en de contracten. De inspectierapporten die de GGD over de controle schrijft, worden naar de gemeente gestuurd. De gemeente is vervolgens verantwoordelijk om zo nodig maatregelen te nemen.[589]

De Dienst Toeslagen betaalt de kinderopvangtoeslag uit en controleert daarbij de rechtmatigheid van de aanvragen. Dit gebeurt via een geautomatiseerde risicoanalyse, met criteria zoals het aantal kinderen, de leeftijd van de kinderen en het aantal uur opvang. Daarnaast houdt de Belastingdienst toezicht op risico's in de fiscale sfeer en trekken de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen samen op als het gaat om toeslagrisico's. In 2007 zijn gastouderbureaus een van "*de speerpunten van het toezicht*" voor de Belastingdienst en concludeert de Belastingdienst dat gastouderbureaus zich niet altijd aan de fiscale verplichtingen houden en daarom extra toezicht nodig is, in samenwerking met de GGD NL.[590]

7.11.2 Kef combineert het toezicht van de Belastingdienst met het toezicht van de GGD

Desondanks blijft het contact tussen de Dienst Toeslagen en de GGD de jaren daarna beperkt. Beleidsmedewerker toezicht kwaliteit kinderopvang van de GGD, mevrouw Derks, spreekt van "*incidenteel*" contact. Ook de gegevensuitwisseling was in die periode beperkt, er was volgens beleidsmedewerker Derks geen vanzelfsprekendheid dat gegevens werden opgevraagd.[591] Dat verandert met de komst van het project 'Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang', ook wel 'Kef' genoemd. Het betreft een project in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarin de samenwerking tussen de GGD en de Dienst Toeslagen verder wordt vormgegeven.[592] Aanleiding voor het project zijn vermoedens van misbruik en oneigenlijk gebruik van kinderopvangtoeslag en ondermaatse kwaliteit

589 Bijlage bij Kamerstuk II 2008/09, 31322, nr. 56.
590 Bijlage bij Kamerstuk II 2008/09, 31322, nr. 56.
591 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Derks, 11 september 2023.
592 De directie Kinderopvang is met de komst van het kabinet-Rutte I verhuist van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap naar het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

van gastouderbureaus. Doel van het project is om door middel van gezamenlijke selectie en gezamenlijke inspecties het aantal frauduleuze en kwalitatief ondermaatse gastouderbureaus te verminderen.[593] Deze gezamenlijke inspecties werden door GGD-inspecteurs en MKB-medewerkers van de Belastingdienst uitgevoerd.[594]

Het project is een verdere uitwerking van de maatregel uit de Wet Kinderopvang om de twee vormen van toezicht te combineren. Deze maatregel komt voort uit een rapport van de SIOD. Voorafgaand aan de wetswijziging krijgt de SIOD de opdracht van het ministerie van OCW om de risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik van de Wet Kinderopvang te onderzoeken: het combineren van het toezicht is een van de aanbevelingen. De SIOD stelt dat de scheiding van beide vormen van toezicht kan leiden tot een lagere objectieve pakkans, omdat regelovertreding minder snel ontdekt wordt. In het rapport staat: "*Handhaving ervaring leert dat mensen/ondernemers die de regels op een bepaald gebied overtreden eerder geneigd zijn om regels op een ander gebied te overtreden. Uit de gesprekken met de respondenten kwam naar voren dat dit bij de gastouderopvang waarschijnlijk niet anders is. Men heeft het vermoeden dat als gastouderbureaus het niet zo nauw nemen met de regels met betrekking tot de kwaliteitseisen, dat een indicatie kan zijn dat er financieel ook zaken niet in orde zijn*."[595] De SIOD adviseert vervolgens om het toezicht op kwaliteit en op de toeslag te verbinden door de risicoanalyse van de Dienst Toeslagen te combineren met een risicoanalyse van de GGD. Deze gecombineerde risicoanalyse wordt in 2014 inderdaad onderdeel van het Kef project.

Of het *vermoeden* dat gastouderbureaus die het niet nauw nemen met de kwaliteit ook financieel de zaken niet op orde hebben klopt is nooit onderzocht. Deze maatregel berust dus volledig op ervaring uit de handhaving. Dit betekent dat er sprake is van een risico-indicator die niet valide en betrouwbaar is. De SIOD zelf adviseerde in haar rapport dat er nader onderzoek nodig is om te zien in hoeverre er daadwerkelijk een verband bestaat tussen overtredingen op het gebied van kwaliteit en die op het gebied van de kinderopvangtoeslag. Dit onderzoek komt er niet. De maatregel wordt direct doorgevoerd in de aanpassing van de Wet Kinderopvang en ook in 2014, bij de start van het Kef project, is dit vermoeden genoeg om het project van start te laten gaan.

7.11.3 Kef gebruikt risicoprofielen van de GGD en een risicoselectie van de Belastingdienst om gastouderbureaus te selecteren voor controle

Binnen het Kef-project maakt de GGD voor de selectie van de te onderzoeken gastouderbureaus gebruik van interne risicoprofielen en de Dienst Toeslagen van een risicoselectie gemaakt door AntiFraudeBox.[596] Op basis van de resultaten komen beide partijen tot een lijst van gezamenlijke selectiecriteria. Binnen KEF wordt gekeken naar gastouders of gastouderbureaus in plaats van naar de individuele aanvrager. Uit documenten van de Dienst Toeslagen blijkt bovendien dat nationaliteit of naam geen onderdeel is geweest van de AntiFraudeBox-risicoselectie of van gezamenlijke selectiecriteria van de GGD en Dienst Toeslagen. Ook bevestigt beleidsmedewerker en destijds projectleider van KEF mevrouw Derks van de GGD

593 Ministerie van Financiën. Rapport project "kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang" oftewel Kef. Stand per 1 februari 2016, p. 5.
594 Belastingdienst. Voortgangsrapportage fraudebestrijding Belastingdienst 2e halfjaar 2014, 11 februari 2015.
595 Bijlage bij Kamerstuk II 2008/09, 31322, nr. 56.
596 Rapport project "kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang" oftewel Kef. Stand per 1 februari 2016.

tijdens haar openbaar verhoor dat ook de risicoprofielen van de GGD geen persoonsgegevens gebruikten.[597] Tegelijkertijd kunnen noch projectleider Derks noch afdelingshoofd Beleid bij de directie Kinderopvang mevrouw Schiet, (vanuit het ministerie van SZW verantwoordelijk voor het project) aangeven hoe de risicoprofielen van de GGD en de Dienst Toeslagen tot stand zijn gekomen en of deze *evidence-based* zijn.[598] Het is dus onduidelijk of de gebruikte risicoprofielen valide en betrouwbare risico-indicatoren bevatten en zodoende ook of de risico-indicatoren een statisch onderbouwde inschatting geven voor een verhoogd risico op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude met kinderopvangtoeslag.

Een opvallend selectiecriterium van de lijst met gezamenlijke selectiecriteria is een familierelatie tussen de houder, gastouder, bemiddelingsmedewerker en/of vraagouder. Uit een nota van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van 13 oktober 2015 blijkt dat het project familierelaties bij gastouderbureaus koppelde aan een hoger risico op misbruik en oneigenlijk gebruik.[599] Projectleider Derks en afdelingshoofd Beleid mevrouw Schiet weten niet of dit selectiecriterium is onderzocht op betrouwbaarheid en validiteit.

7.11.4 Vanuit KEF worden zaken overgedragen aan het CAF-team

Uiteindelijk onderzoekt het KEF-project 88 bureaus. Veertien hiervan worden overgedragen aan het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF-team), een team gericht op signalen van mogelijke fraude bij zogenoemde ‘facilitators’.[600] Uit het overzicht van de CAF-zaken blijkt dat bij zeven CAF-zaken de volgende tekst is opgenomen: “*Trigger voor deze casus was de uitkomst van een onderzoek binnen het project KEF.*”[601] Opvallend genoeg heeft CAF het KEF-team verzocht om de naam en het adres van gastouders te vermelden bij de op te leveren lijst van gastouderbureaus.[602] Hoewel dit dus geen onderdeel was van de selectie, zijn de namen van gastouders later wel toegevoegd voor het CAF project. Na het aanleveren van deze gegevens weet het KEF-team niet wat ermee gebeurd is en kan dus niet worden uitgesloten dat het CAF later geselecteerd heeft op naam of er andere gegevens zoals nationaliteit bij heeft gezocht. Ook ambtenaren van de Belastingdienst zelf constateren dat dit niet kan worden uitgesloten. In een interne mail uit 2019 geeft een medewerker van de Belastingdienst aan: “*Het is dus in theorie mogelijk dat de ontvangers van het bestand later een filtering op het bestand hebben gedaan om alleen de personen met een exotische naam over te houden. Ook valt niet uit te sluiten dat er later andere gegevens (zoals nationaliteiten) bij gezocht zijn, waardoor er vervolgens op kon worden gefilterd.*”[603] Daarnaast blijkt uit diezelfde mail dat er opvallend veel “exotische namen” op de lijst voor het CAF stonden.[604] De uitkomst van de selectiecriteria van KEF, oftewel de lijst met te onderzoeken gastouderbureaus, komt dus niet alleen onzorgvuldig tot stand (zie paragraaf 7.10.3), maar het Kef-team is daarnaast onzorgvuldig met het waarborgen van

597 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Derks, 11 september 2023.
598 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Derks, 11 september 2023; verslag openbaar verhoor van mevrouw Schiet, 12 september 2023.
599 Vereniging Nederlandse Gemeenten. Notitie ‘Uitgewerkte actiepunten project kwaliteitsverbetering gastouderbureaus’, 13 oktober 2015.
600 Ministerie van Financiën. Rapport project “kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang” oftewel Kef. Stand per 1 februari 2016, p. 5.
601 Ministerie van Financiën. Toelichting Kef en antifraudebox, 24 oktober 2019.
602 Ministerie van Financiën. Mailwisseling tussen ambtenaren van het ministerie van Financiën en de Belastingdienst, 24 oktober 2019, 9.26 AM. Onderwerp: vragen Kef en antifraudebox.
603 Ministerie van Financiën. Mailwisseling tussen ambtenaren van het ministerie van Financiën en de Belastingdienst, 24 oktober 2019, 9.26 AM. Onderwerp: vragen Kef en antifraudebox.
604 Ministerie van Financiën. Mailwisseling tussen ambtenaren van het ministerie van Financiën en de Belastingdienst, 24 oktober 2019, 9.26 AM. Onderwerp: vragen Kef en antifraudebox.

de bescherming van deze gegevens. De lijst met gastouderbureaus wordt met bijgevoegde persoonsgegevens (namen en adressen) doorgegeven aan het CAF, zonder dat het Kef-team zicht heeft op wat er met deze gegevens gebeurt en of binnen het CAF de bescherming van persoonsgegevens goed gewaarborgd is. De mail verwijst daarnaast expliciet naar het linken van deze gegevens aan bijvoorbeeld nationaliteit door het CAF. Deze verwijzing is niet geheel onverwacht, aangezien uit weekverslagen van het CAF blijkt dat zij geregeld queries draaien op het kenmerk 'nationaliteit' (zie hieronder).

Het CAF wordt in 2013 opgericht door het MT-Fraudebestrijding.[605] Aanleiding is de toenemende georganiseerde vorm van fraude door facilitators, zoals bijvoorbeeld door gastouderbureaus die kunnen fungeren als facilitators van fraude met kinderopvangtoeslag. Tabel 7.7 bevat een tijdlijn van relevante ontwikkelingen met betrekking tot het CAF en de aanpak van fraude bij gastouderbureaus. In de bijlagen van het mt Fraude van 2 september 2013 zitten de eerste weekverslagen van het CAF waaruit blijkt dat zij voortvarend aan de slag gaan en onmiddellijk toeslagen door de Dienst Toeslagen laten stopzetten bij klanten van gastouderbureaus die na een bezoek hun zaakjes niet op orde lijken te hebben.[606] Uit onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR) uit 2020 blijkt dat de nationaliteit van aanvragers door Toeslagen is gebruikt voor een risicoclassificatiemodel en dat het CAF de eerste en tweede nationaliteit gegevens heeft opgevraagd in het kader van de zaken die zij onderzoeken.[607] Ook de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) concludeert in 2020 dat de Dienst Toeslagen in 2014 een query laat uitvoeren naar burgers met de Ghanese nationaliteit en vraagt het CAF naar een verhoogde activiteit van Roemeense aanvragen (in reactie op wat in de media de Bulgarenfraude is gaan heten).[608] Het draaien van queries op nationaliteit door het CAF is door het AP bevonden als een niet noodzakelijke verwerking die een direct onderscheid maakt. Er was geen sprake van een wettelijke grondslag voor de verwerking van het nationaliteit en dit is een schending van artikel 5 van de AVG.[609]

Ook het CAF lijkt geregeld contact te hebben met de GGD over het toezicht op gastouderbureaus. Op 16 september 2013 spreekt het CAF over verdachte gastouderbureaus en over het massaal stopzetten van de kinderopvangtoeslag bij verdachte gastouderbureaus. Ouders zouden in dergelijke gevallen moeten aantonen dat zij wel recht hebben op de kinderopvangtoeslag. Een van de mt-leden stelt dat hij in gesprek zal gaan met de GGD om te bespreken of zij kunnen voorkomen dat gastouderbureaus een vergunning krijgen.[610] Deze vergunning wordt echter gegeven op basis van toezicht op de pedagogische kwaliteit van gastouderopvang, niet op basis van toezicht op de rechtmatigheid van de kinderopvangtoeslag. Een jaar later speelt dit nog steeds: het CAF onderzoekt wat de wettelijke mogelijkheden zijn

605 In mei 2013 wordt bij de Belastingdienst het MT-Fraudebestrijding ingesteld, dat tot juni 2015 blijft bestaan. In 2013 besluit het MT-Fraudebestrijding van de Belastingdienst, naar aanleiding van toenemende georganiseerde vorm van fraude door facilitators, om het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF) op te richten. Het CAF-team bestond uit medewerkers van diverse Belastingdienst onderdelen en de Dienst Toeslagen. Het CAF-team werkt op basis van signalen van mogelijke fraude en richt zich op fraude door facilitators Belastingdienst-breed. De signalen vanuit CAF die betrekking hebben op mogelijke fraude met toeslagen worden door de Dienst Toeslagen opgepakt en door Handhavingsregie (HHR) nader onderzocht en kunnen voor verdere verwerking worden overgedragen aan één van de IST-teams.

606 Ministerie van Financiën. Weekverslag CAF, 20 september 2013.

607 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 608.

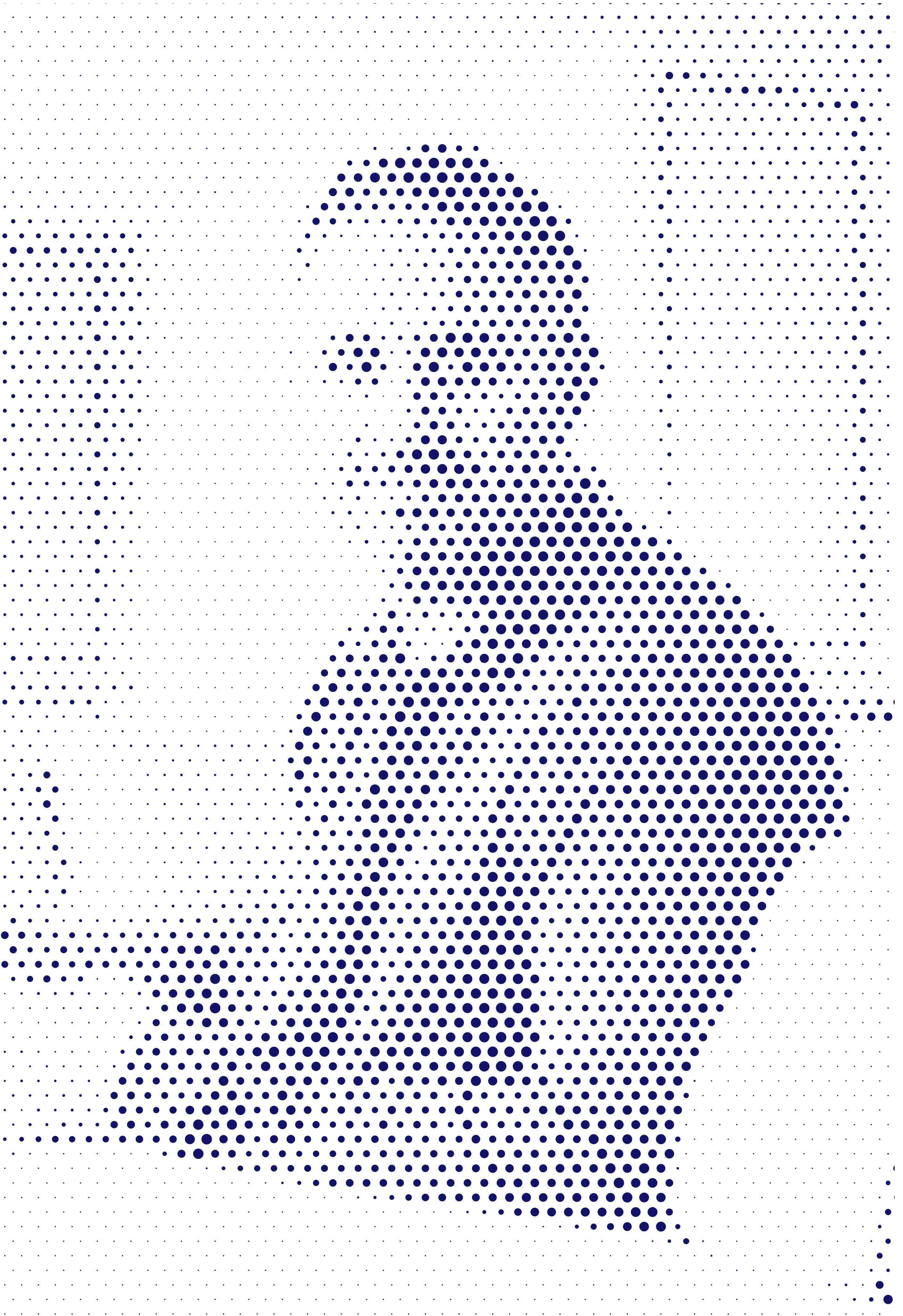
608 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 683.

609 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 683.

610 Ministerie van Financiën. Verslag mt fraudebestrijding Belastingdienst, 16 september 2013.



Mohamed El Bali



om registraties toch in te trekken, als de GGD dit niet uit eigen beweging heeft gedaan.[611] Directeur-eigenaar gastouderbureau Amira Children, de heer El Bali geeft in zijn openbaar verhoor aan dat inspecties van de GGD op een vreemde manier verlopen.

> *De inspecties verliepen op een gegeven moment op een hele vreemde manier. Dan kregen we een inspecteur bij ons, en die was dan heel nors. Die zocht naar spijkers op laag water en die was heel onrechtvaardig. Dat was voor ons op dat moment nieuw.*
>
> *Openbaar verhoor Mohammed El Bali, 26 september 2023*

Tabel 7.7 Tijdlijn van relevante ontwikkelingen CAF en fraudeaanpak gastouderbureaus[612]

19 december 2012	Uitspraak Raad van State inzake klanten van gastouderbureau De Appelbloesem	De Raad van State oordeelt dat er geen recht is op toeslagen omdat de eigen bijdrage niet (volledig) is betaald. De Belastingdienst besluit dat toeslagen die ten onrechte zijn uitbetaald volledig teruggevorderd worden.
Eind 2012	Start meldpunt Fraude	Uitgangspunt is dat alle nieuwe signalen van mogelijke fraude, die op dit moment nog op verschillende wijze (postbussen, e-mails, papier en telefoontjes) en via verschillende medewerkers bij het fraudeteam binnenkomen, op één centraal punt ontvangen en ingeboekt worden.
28 maart 2013	Fraudesignalen gastouderbureau De Parel	Het college van de gemeente Capelle aan den IJssel stuurt 28 maart een brief naar de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Lodewijk Asscher over lokale fraude met de kinderopvangtoeslag (2008-2013). De fraudesignalen zijn herleidbaar naar gastouderbureau De Parel. Staatssecretaris van Financiën Frans Weekers wordt door minister Asscher gevraagd om onderzoek te doen.
Mei 2013-januari 2015	Managementteam Fraudebestrijding	Opgericht naar aanleiding van fraudezaken die veel politieke en publicitaire aandacht kregen (Bulgarenfraude, DigiD-fraude). Het mt Fraude nam initiatieven tot het aanjagen van fraudebestrijding en het ontwikkelen van een brede aanpak voor systeemfraudebestrijding.
19 augustus 2013	Start Combiteam Aanpak Facilitators (CAF)	Het mt Fraude besluit tot het instellen van het Combiteam Aanpak Facilitators (CAF), dat zich richt op de opsporing en bestrijding van door personen en organisaties gefaciliteerde fraude. Aanleiding hiervoor is de toename aan georganiseerde fraude. Het CAF-team werkt op basis van signalen afkomstig vanuit bijvoorbeeld de Belastingdienst, de GGD en gemeenten.

611 Ministerie van Financiën. Weekverslag CAF, 14 maart 2014.
612 Belastingdienst. Alle documenten met betrekking tot de (ontwikkeling van discriminerende) risicoprofielen ten bate van fraudebeleid, 24 mei 2022.

Tabel 7.7 (Vervolg)		
Oktober 2013	Start CAF 11 (Hawaii)	Onderzoek gericht op vermoedens van georganiseerd misbruik van kinderopvangtoeslag bij een gastouderbureau in Eindhoven en de daarbij aangesloten gastouders en vraagouders.
1 september 2014	Stopzetting toeslagen CAF 11	Het mt Toeslagen besluit om de toeslagen aan klanten van de in CAF 11 onderzochte gastouderbureaus stop te zetten. Ouders wordt gevraagd om met bewijsstukken naar de Belastingdienst te komen om aan te tonen dat er recht bestaat op de kinderopvangtoeslag.
November 2014/ januari 2015	Expertmeeting en vervolggesprek eigen bijdrage (Belastingdienst/SZW)	Twee bijeenkomsten over de problematiek rond de eigen bijdrage. Het volledig moeten terugbetalen van kinderopvangtoeslag bij het niet (volledig) betalen van de eigen bijdrage leidt tot grote financiële problemen voor ouders. Door de Dienst Toeslagen wordt voorgesteld de toeslag te baseren op de werkelijk betaalde kosten, eventueel aangevuld met een boete. Bij SZW ligt de optie om directe financiering (waarmee de gesignaleerde problemen worden opgelost) in te voeren op tafel.
5 januari 2015 (conceptrapport) 2 februari 2015 (offici*ële rapport)*	*Rapp*ort Nationale ombudsman: Gevraagd: Maatwerk!	De Nationale ombudsman brengt een rapport uit over de klachtafhandeling van de Dienst Toeslagen. De NO geeft aan dat stopzettingen en trage afhandelingen ten gevolge van verscherpt toezicht op fraude ontwrichtende uitwerkingen hebben op huishoudens met lage inkomens.
Februari 2016	Start onderzoek Nationale ombudsman inzake CAF 11	Naar aanleiding van een klacht van een advocaat van ouders wiens toeslagen na CAF 11 stopgezet waren, start de Nationale ombudsman een onderzoek. In november 2016 stelt de Ombudsman vragen aan Toeslagen.
21 april 2016	Uitspraak gastouderbureau De Parel	De eigenaar van De Parel wordt veroordeeld tot een celstraf.
Maart 2017	Memo-Palmen	Door de vaktechnisch coördinator van Toeslagen wordt een memo over CAF 11 opgesteld voor het mt. Het memo leidt niet tot aanpassingen in het fraudebeleid.
8 maart 2017	Uitspraak Raad van State	De Raad van State oordeelt dat Toeslagen bij een vermoeden van oneigenlijk gebruik niet stopgezet mogen worden, maar opgeschort moeten worden conform artikel 23 van de Awir.
9 *augustus 2017*	*Rapport Nation*ale ombudsman: Geen powerplay maar fairplay	Rapport naar aanleiding van het onderzoek inzake CAF 11. Het onderzoek toont aan dat Toeslagen onevenredig hard heeft gehandeld bij de beëindiging van lopende kinderopvangtoeslag bij 232 gezinnen. De NO raadt aan de gedupeerde gezinnen te compenseren.

7.12 Casus: de Fraude Signalering Voorziening

Overzicht casus: de Fraude Signalering Voorziening	
Welke partijen	Belastingdienst
Wanneer toegepast	2013-2020
Welk terrein (sociale zekerheid, toeslagen, of beiden)	Toeslagen
Tekortkomingen	Inadequaat gebruik applicatie: • FSV wordt door verschillende geautoriseerde medewerkers op verschillende wijzen gebruikt. • De Dienst Toeslagen volgt de richtlijnen voor het gebruik van FSV niet consistent. • Er is geen directie-overstijgende instructie voor het gebruik van FSV. Registratie van niet-geverifieerde fraudesignalen: • De fraudesignalen die in FSV zijn geregistreerd werden niet standaard geverifieerd en gegevens niet standaard geactualiseerd. Hierdoor zijn signalen van fraude die niet zijn onderzocht, geverifieerde fraudeurs en personen waar geen fraude is gebleken door elkaar heen geregistreerd in FSV. Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is geschonden: • Er was geen grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens in FSV, schending artikel 5 AVG. • De verwerking van persoonsgegevens is niet rechtmatig; • Er is geen doelspecificatie voor het registreren van gegevens in FSV; • Persoonsgegevens in FSV werden niet geactualiseerd conform het beginsel van juistheid; • Bewaartermijnen zijn overschreden, gegevens zijn langer bewaard dan noodzakelijk; • Er was geen toegangsbeveiliging, logging en controle op de logging om een passend beveiligingsniveau voor de persoonsgegevens in FSV te waarborgen, schending artikel 32 AVG; • De Functionaris Gegevensbescherming is niet naar behoren en tijdig betrokken bij de uitvoering van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling van FSV, schending artikel 32 en 38 AVG. Bijzondere en verboden persoonsgegevens geregistreerd: • Er zijn medische gegevens geregistreerd in FSV. • Nationaliteit is geregistreerd in FSV. • Er zijn strafrechtelijke gegevens geregistreerd in FSV.

(Vervolg) Overzicht casus: de Fraude Signalering Voorziening	
	Onrechtmatig verwerkte gegevens zijn gebruikt, gekoppeld en verspreid: • Medewerkers van de andere onderdelen van de Belastingdienst konden FSV ook raadplegen. • De persoonsgegevens in FSV zijn gebruikt, gecombineerd en verspreid buiten FSV. Er is geen zicht op waar deze gegevens zijn.
Gevolgen voor mensen	FSV heeft een zwarte lijst-effect. Mensen kregen te maken met onterechte beschuldigingen van fraude en moeilijk te corrigeren fouten omdat fraudesignalen niet standaard werden geverifieerd en geregistreerde gegevens niet geactualiseerd. Toch zijn op basis van deze signalen toeslagen stopgezet en niet toegekend. Met financiële problemen en onzekerheid tot gevolg. Het systeem was onvoldoende transparant waardoor het voor de betrokken individuen onmogelijk bleek om beslissingen te begrijpen en in bezwaar te gaan. De gegevens in FSV zijn geregistreerd, gewijzigd, geraadpleegd, gebruikt, gecombineerd en buiten FSV verspreid. Mensen zijn de grip op hun persoonsgegevens kwijtgeraakt. Mensen die op de zwarte lijst van FSV staan zijn gestigmatiseerd als fraudeur met als gevolg dat zij bij voorbaat worden gestraft, bijvoorbeeld door het niet aanmerking komen voor uitkeringen of toeslagen en betalingsregelingen.

7.12.1 LOA: Dagboek Persoonsgericht Intensief Toezicht

Bij de Belastingdienst komt een veelheid aan persoonsgegevens binnen. Alleen al voor de aangifte inkomstenbelasting verstrekken mensen hun inkomensgegevens, de waarde van hun woning, en de omvang van hun schulden. Maar ook faillissementen en erfenissen komen langs. Ook de motorrijtuigenbelasting wordt door de Belastingdienst geïnd, waarmee deze zicht heeft op voertuigbezit. Bij de Belastingdienst wordt daarom aan het begin van de jaren nul nagedacht over het slim inzetten van beschikbare gegevens voor onder andere fraudebestrijding. De systemen waarmee de Belastingdienst werkt, maken snelle analyses van beschikbare gegevens lastig. Vandaar dat er honderden, door ambtenaren van de Belastingdienst, lokaal ontwikkelde applicaties (LOA´s) zijn ontstaan.[613] In 2015 waren er Belastingdienst-breed naar schatting 1.555 van deze LOA's.

Een van de door de Belastingdienst lokaal ontwikkelde applicaties is het Dagboek Persoonsgericht Intensief Toezicht (PIT). Dagboek PIT is een lokaal ontwikkelde applicatie van de Belastingdienst die in 2001 in gebruik is genomen door de directie MKB en een hulpmiddel "*ten behoeve van het intensief toezicht binnen MKB en verving het registreren van fraude risicosignalen op papier en in Excelsheets.*" Dagboek PIT wordt in 2009 landelijk in gebruik genomen "*vanuit de behoefte om signalen over mogelijke (georganiseerde) fraude overzichtelijk*

613 De Belastingdienst beschikt over veel systemen, waaronder applicaties en lijsten waarin ten behoeve van toezicht persoonsgegevens worden verwerkt. Deze systemen komen zowel op landelijk, als lokaal niveau voor. Lokaal ontwikkelde applicaties zijn systemen die (aanvankelijk) op lokaal niveau zijn ontwikkeld en gebruikt.

beschikbaar te maken." Deze signalen zijn inzichtelijk (toegankelijk) gemaakt voor de medewerkers van de verschillende belastingdienstkantoren zodat dossiers intern goed kunnen worden doorverwezen en verdeeld. De behoefte "*naar een centraal registratiesysteem voor signalen van mogelijke fraude groeide binnen de gehele Belastingdienst.*"[614] Ter vervanging van Dagboek PIT is daarom de webapplicatie Fraude Signalering Voorziening (FSV) ontwikkeld, een *stand-alone* applicatie zonder koppelingen met andere applicaties. Bij de ontwikkeling van de FSV waren geen personen betrokken met kennis op het gebied van de destijds geldende Wet bescherming persoonsgegevens.[615] Dagboek PIT is gebruikt tot en met 2012 en daarna zijn gegevens van ongeveer 100.000 mensen van Dagboek PIT overgezet naar de FSV.

7.12.2 Gegevens en registratie in FSV

De Fraude Signalering Voorziening (FSV) is in november 2013 door de Belastingdienst in gebruik genomen en in gebruik geweest tot februari 2020.[616] FSV is door geautoriseerde medewerkers van de directies MKB, Toeslagen en Particulieren van de Belastingdienst gebruikt "*voor het beoordelen van belastingaanslagen, het beoordelen van aanvragen van toeslagen en informatie-uitwisseling met andere overheidsorganisaties vanwege wettelijke verplichtingen en met samenwerkingsverbanden.*"[617] Het gebruik van FSV kende geen directie-overstijgende instructie die borgde dat er een consistente manier van werken was met FSV.

In de FSV worden in verschillende registratieschermen vijf verschillende typen signalen geregistreerd: aangiftefraude signalen, verwijderde aangiftefraude-signalen, informatieverzoek-signalen, projecten overig signalen en tips en klik-signalen. Een FSV-registratie bestaat uit een vast invulveld met verplichte velden voor persoonsgegevens en kenmerken van het fraudesignaal en niet-verplichte invulvelden, een vrij tekstveld en mogelijke bijlagen.[618] Signalen kunnen in FSV worden geregistreerd, geraadpleegd, gemuteerd, opgezocht en geëxporteerd. De FSV heeft daarnaast een 'signaalfunctie' die bij het opvoeren van een nieuw signaal aangeeft of er al items in voorkomen voor hetzelfde bsn-nummer of Rechtspersonen en Samenwerkingsverbanden Informatienummer (rsin). De FSV was toegankelijk voor geautoriseerde medewerkers. Er waren hierbij verschillende rollen: "*De rol met de minste rechten in de FSV was de rol van Baliemedewerker. Medewerkers met deze rol konden alleen opzoeken of een bsn voorkwam in de FSV of niet. Daarnaast waren er rollen die alleen signalen konden raadplegen en konden exporteren naar Word. Tot slot waren er rollen waarmee medewerkerssignalen konden registreren, muteren, exporteren naar Excel en (in geval van de rol Senior Behandelaar) verwijderen.*"[619] Belastingdienst-breed waren in totaal ongeveer 4.500 medewerkers die toegang hadden tot de gegevens in de FSV. In mei 2019 heeft een schoningsactie plaatsgevonden en is het gebruik van de FSV beperkt tot een groep van circa 1.000 medewerkers.[620] Bij de Dienst Toeslagen waren alleen een aantal medewerkers van het

614 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 935, p.25.
615 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 911, p. 9.
616 De afgelopen jaren is er veel onderzoek gedaan naar FSV. Alleen al tussen november 2021 en december 2022 verschenen vijf PwC rapporten over het fraude signalering systeem: 'Query's aan de Poort'; Effecten FSV-registraties door MKB; Effecten FSV-registraties door Particulieren; Effecten FSV-registraties door Toeslagen en in 2022 'Onderzoek naar gegevensdeling met derden'. In 2021 publiceerde de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) het onderzoeksrapport getiteld 'Belastingdienst Verwerkingen van persoonsgegevens in de Fraude Signalering Voorziening'. In 2020 kwam 'Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht' van KPMG uit.
617 Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 632, p. 3.
618 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 935, p.14.
619 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 911, p.10.
620 Belastingdienst (2022).

fraudeteam geautoriseerd om in de FSV signalen te registreren. Voor toeslagaanvragers die bij het toezicht in beeld kwamen werd vanuit de FSV informatie aangevuld.[621] Vanuit de Dienst Toeslagen zijn tot en met 2019 in totaal over 9.084 mensen gegevens geregistreerd in FSV.[622]

> *Wat mij bekend was over dat systeem, is dat het systeem is ingevoerd naar aanleiding van, toch wel, commotie aan de buitenkant. Het was toch wel erg naïef dat een dienst als Toeslagen geen beschikking had over een systeem waarin je mogelijke gevallen van fraude kon vastleggen. Dat werd ook zo gepercipieerd voor de hele dienst. Het systeem zoals het is geïntroduceerd, is bij mij geïntroduceerd als een systeem waar je uiteindelijk die signalen in kon vastleggen en die je kon delen met de collega's die uiteindelijk het toezicht op de posten uitvoerden. Dat was bekend over het systeem FSV. Dat er uiteindelijk 5.000 mensen in konden kijken, daar had ik toen geen wetenschap van.*
>
> *Openbaar verhoor Paul Veringmeier, 2 oktober 2023*

Het gebruik van de FSV binnen de Dienst Toeslagen is niet consistent over de tijd en daarnaast zodanig dat het systeem vervuild raakte. De FSV-registraties waren vrij raadpleegbaar en aanpasbaar voor de geautoriseerde medewerkers van het intensief toezichtteam van Toeslagen. *"Tot 2017 werd FSV door Toeslagen naast registratiesysteem ook als workflow-managementsysteem gebruikt. Dit hield in dat de behandelaars vanuit het fraudeteam hun werkvoorraad in FSV bijhielden. Ook konden dossiers op naam van de onderzoeker geplaatst worden, zodat deze inzichtelijk had wat zijn of haar werkvoorraad was."*[623] In 2017 wordt de applicatie or Business Proces Management - Werkstroom Applicatie Belastingen Fraudeproces Toeslagen (BPM - WAB FPT) geïmplementeerd en stopt de Dienst Toeslagen met het gebruik van FSV als workflow-managementsysteem. De Dienst Toeslagen gebruikt de registratieschermen voor de verschillende typen signalen incorrect. Alle fraudesignalen waaronder fraudesignalen van mensen (tips en kliks) worden geregistreerd in de categorie aangiftesignalen. Daarnaast gebruikte de Dienst Toeslagen het registratiescherm voor informatieverzoek-signalen in de FSV voor het registreren van *"– kort gezegd – alle signalen die geen fraudesignaal waren. Zo werden ook verzoeken vanuit burgers onder deze categorie opgevoerd. Door het gebruik van FSV door Toeslagen raakte het systeem 'vervuild'. Het niet juist gebruiken van de categorieën van signalen leidde tot het risico dat een werkwijze werd toegepast op een signaal of verzoek die niet passend was voor het specifieke signaal."*[624] In de praktijk zijn signalen van mogelijke fraude dus in het systeem geregistreerd zonder heldere duiding van de betekenis en het gewicht van de melding.[625] Daarbij had FSV geen archieffunctie en werden gegevens niet geschoond.[626] Accurate toewijzing van autorisaties en logging van gebruik ontbreken daarnaast waardoor

621 Verslag openbaar verhoor van de heer Veringmeier, 2 oktober 2023.
622 De directie MKB registreerde over 55.071 MKB-ers gegevens in FSV tot en met 2019. De directie Particulieren registreerde over 114.978 mensen gegevens in FSV tot en met 2019.
623 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 935, p. 27.
624 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 935, p. 27.
625 KPMG (2020).
626 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 681.

inzage, mutatie- en exporthandelingen niet traceerbaar zijn en mogelijk onrechtmatig zijn gebruikt.[627]

Naar aanleiding van een FSV-registratie door de Dienst Toeslagen konden mensen op de zogeheten 'toezichtlijst' worden geplaatst. Dit betekent dat elke toeslagaanvraag of wijziging in de toeslag handmatig wordt gecontroleerd en aan de betreffende mensen bewijs wordt opgevraagd waaruit blijkt dat zij recht hebben op de toeslag. Ook konden mensen naar aanleiding van een FSV-registratie door de Dienst Toeslagen op de zogeheten 'uitsluitlijst' worden geplaatst. Dit betekent dat deze mensen geen definitieve beschikking kregen. Uit het onderzoek van PwC blijkt dat in ieder geval 400 mensen hierdoor voor een periode van langer dan een jaar geen definitieve beschikking hebben ontvangen.[628]

7.12.3 Gevolgen voor toeslagaanvragers van registraties in FSV
Onnauwkeurigheid en fouten in de FSV-registraties hebben geleid tot onterechte beschuldigingen. In april 2018 is de FSV onderworpen aan een privacy-quickscan, Hierbij zijn verschillende problemen aangaande beveiliging, bewaartermijnen en doelbinding aan het licht gekomen. Vervolgens is in 2019 een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) uitgevoerd.[629] Uit de GEB blijkt dat er op basis van onbetrouwbare vermoedens van fraude fraudesignalen over natuurlijke personen zijn verzameld en geregistreerd zonder enige feitenbeoordeling, bijvoorbeeld naar aanleiding van een fraudemelding door bezorgde buren. Er zijn daarnaast bijzondere persoonsgegevens, waaronder medische gegevens en strafrechtelijke gegevens van FIOD, OM en politie vastgelegd in de FSV-registraties, ook door de Dienst Toeslagen. Door gebrek aan transparantie is het voor individuen onmogelijk geweest om de beslissingen te begrijpen en bezwaar te maken als zij denken dat ze onterecht worden gemarkeerd. Er werd aan betrokkenen niet gecommuniceerd dat hun gegevens in de FSV zijn geregistreerd, ook niet na een verzoek om inzage. Het was hierdoor onmogelijk voor mensen om gemaakte fouten op basis van de FSV-registraties recht te zetten. KPMG schrijft hierover: "*De uitkomst van een uitgevoerd rechtmatigheidsonderzoek naar een risicosignaal kan zijn dat er een correctie wordt doorgevoerd in de aanvraag of dat er een boete wordt opgelegd. Een burger kan ten aanzien van dergelijke beschikkingen gebruikmaken van de reguliere bezwaar- en beroepsprocedures. In het geval een burger in FSV is aangemerkt als fraudeur (vinkje 'fraude') of sprake is van een '1x1'-melding is betreffende burger daarmee niet bekend. Daartegen in bezwaar gaan was niet mogelijk, omdat de burger niet bekend was met dit gegeven.*"[630]

Een registratie in de FSV kan grote financiële gevolgen hebben voor mensen. Het plaatsen door de Dienst Toeslagen van mensen op de 'toezichtlijst' en 'uitsluitlijst' heeft er toe geleid dat het lange tijd duurde voordat zij uitsluitsel kregen over het toekennen van de toeslag. Dit heeft voor de betreffende mensen financiële onzekerheid meegebracht en het is "*voorstelbaar dat burgers in de tussentijd anticipeerden op de financiële onzekerheid door maatregelen te nemen om het gebrek aan toeslaggelden op te kunnen vangen.*"[631] PwC constateert daarnaast dat het voorkwam "*dat gelijktijdig met een registratie in FSV en zonder het plegen van onderzoek*

627 KPMG (2020).
628 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 935.
629 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 604.
630 KPMG (2020), p.79.
631 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 935, p.14-15.

de toeslag direct werd stopgezet, waardoor het waarschijnlijk was dat de burger in financiële problemen kwam."[632] Ook zijn er toeslagen stopgezet die na controle niet onrechtmatig bevonden zijn. Uit documenten van de Belastingdienst blijkt bovendien *"dat FSV door medewerkers van Toeslagen ook in het kader van andere werkzaamheden werd gebruikt, zoals bij het toezicht en handhaving van misbruik van LRKP-nummers, bij de beoordeling of iemand in aanmerking zou kunnen komen voor een persoonlijke betalingsregeling en bij de beoordeling tot het opleggen van een boete.*"[633] Een FSV-registratie heeft meegespeeld bij het afwijzen van mensen voor een minnelijke schuldsanering zonder inhoudelijke beoordeling. Mensen met een belastingschuld van €10.000,- (belasting- of toeslagschuld) zijn in samenhang met een FSV-*registratie* 'melding fraudepost' en/of de kwalificatie opzet/grove schuld zonder verdere inhoudelijke beoordeling afgewezen voor een persoonlijke betalingsregeling of minnelijke schuldsanering (zie ook hoofdstuk 6.3.4). Toeslagaanvragers die in FSV stonden konden onder verscherpt toezicht worden geplaatst, wat betekende dat hun aanvragen handmatig worden beoordeeld. Door de manier waarop dit gebeurde, onder meer door het excessief opvragen van bewijs, het kwijtraken van bewijsstukken en de alles-of-nietsbenadering zijn zij ernstig gedupeerd geraakt.

In de GEB die de Belastingdienst in 2019 uitvoerde wordt al geconstateerd dat in de FSV gegevens met een zwarte-lijst-karakter worden verwerkt. "*Gegevens met een 'zwarte-lijst'-karakter: in FSV ontstaan of worden bestaande gegevenselementen verwerkt die het karakter van een zwarte-lijst-element hebben of krijgen. De mogelijke subjectiviteit ('bias', vooringenomenheid, zelfversterkend effect door stapeling) maakt het verwerken risicovol. Ook het voorkomen in FSV als betrokkene wordt als risicosignaal. Dit brengt ook een aantal risico's met zich mee waaronder een mogelijk 'zwarte-lijst'-effect*."[634] Dit wordt bevestigd door onderzoek van de Autoriteit Persoonsgegevens in 2021 die vaststelt dat de FSV stigmatisatie als fraudeur in de hand werkt: "*In deze context, waarbij deze signalen staan in een applicatie genaamd 'de Fraude Signalering Voorziening' en waarbij in de handleiding is beschreven dat de applicatie bedoeld was voor 'het registreren van fraudesignalen' is het niet ondenkbaar dat medewerkers van de Belastingdienst de applicatie FSV beschouwden als een database met (potentiële) fraudeurs. Met als gevolg dat bijvoorbeeld ook personen waarover een anonieme tip in FSV stond die niet verder was onderzocht of personen waarvan geen sprake was van fraude maar wat niet was teruggekoppeld in FSV, onterecht als fraudeur werden beschouwd. Deze stigmatisering werd in de hand gewerkt doordat een deel van de gebruikers van FSV alleen kon zien óf iemand in FSV stond of niet, zonder het signaal te kunnen raadplegen.*"[635] Gemiddeld stonden mensen bijna vijf jaar op deze zwarte lijst.

De Autoriteit Persoonsgegeven stelt in haar onderzoek dan ook vast dat: "*in de periode van 4 november 2013 tot en met 27 februari 2020 zijn er door de Belastingdienst signalen van vermeende en vastgestelde fraude en informatieverzoeken in FSV over in ieder geval 244.273 personen geregistreerd, gewijzigd, geraadpleegd, gebruikt, gecombineerd en buiten FSV verspreid. De Belastingdienst heeft hiermee persoonsgegevens, waaronder gegevens over gezondheid, nationaliteit en strafrechtelijke persoonsgegevens.*"[636] Er was voor de wijze van

632 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 935, p.15.
633 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 911, p. 11.
634 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 604, p. 12.
635 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 911, p. 30.
636 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 911, p. 61.

verwerken van persoonsgegevens in de FSV geen wettelijke grondslag. De beginselen van rechtmatigheid, doelspecificatie, juistheid en opslagbeperking zijn niet nageleefd. De FSV had geen welbepaalde en uitdrukkelijk omschreven doeleinden voor het verzamelen van persoonsgegevens. In de FSV stonden onjuiste en niet-geactualiseerde persoonsgegevens en de Belastingdienst heeft geen maatregelen genomen om de persoonsgegevens te rectificeren of te wissen. Persoonsgegevens werden langer bewaard dan noodzakelijk. Er waren onvoldoende passende technische en organisatorische maatregelen genomen ten aanzien van toegangsbeveiliging. En tot slot, de functionaris voor gegevensbescherming (FG) was te laat betrokken bij de uitvoering van de gegevensbeschermingseffectbeoordeling van de FSV. Dit betekent dat de gegevensverwerkingen in de FSV onrechtmatig waren en dat er sprake is van schending van artikel 5, artikel 32 en artikel 38 van de AVG.

7.13 Casus: risicoscans UWV

Overzicht casus: risicoscans UWV	
Wat	Risicoprofielen die UWV toepast om WW-fraude op te sporen en te voorkomen: • Risicoscan Verwijtbare Werkloosheid • Risicoscan Verblijf Buiten Nederland
Welke partijen	UWV
Wanneer toegepast	2020-heden
Welk terrein (sociale zekerheid, toeslagen, of beiden)	Sociale zekerheid
Tekortkomingen	Recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is geschonden: • Er is geen grondslag voor de verwerking. UWV plaatste tracking cookies zonder hiervoor toestemming te vragen, schending artikel 6 AVG. Telecommunicatiewet overtreden: • UWV informeerde bezoekers van haar website niet over cookies en plaatste tracking cookies zonder toestemming te vragen, schending artikel 17a van de Telecommunicatiewet.
Gevolgen voor mensen	Mensen zijn geselecteerd op voor controle op fraude op basis van onrechtmatig verkregen IP-adressen. IP-adres is één van de risico-indicatoren in de risicoscan verblijf buitenland. De Risicoscan Verwijtbare Werkloosheid functioneert conform de geldende wetgeving en past de juiste waarborgen toe.

7.13.1 De polisadministratie en gegevensbeheer door het UWV

Het UWV heeft vier kerntaken:

1. Werk: Het stimuleren van mensen om aan het werk te blijven of nieuw werk te vinden. Het UWV werkt hierbij samen met gemeenten en private partijen. Ook ondersteunt het UWV werkgevers bij het vinden van personeel.
2. Indicatiestelling: Het volgens vastgestelde criteria ziekte en arbeidsongeschiktheid beoordelen, als grondslag voor re-integratie en het benutten van participatiemogelijkheden.
3. Uitkeren: Het tijdig en correct verstrekken van uitkeringen als werken niet of niet direct mogelijk is.
4. Gegevensbeheer: Ervoor zorgen dat mensen slechts één keer gegevens over werk en uitkering aan de overheid hoeven door te geven.

Sinds de invoering van de *Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten* (Walvis) die in 2006 van kracht wordt, is het UWV de beheerder van de polisadministratie.[637] De divisie Gegevensdiensten van het UWV verzamelt en beheert in de polisadministratie de gegevens over lonen, uitkeringen en dienstverbanden (inkomstenverhoudingen) van alle verzekerden in Nederland. Die gegevens gebruikt het UWV om de hoogte van uitkeringen te berekenen en om formulieren vooraf zo veel mogelijk in te vullen. Jaarlijks verwerkt het UWV op nominatief niveau gegevens van rond de 200 miljoen loonaangiften. De gegevens in de polisadministratie gebruikt het UWV niet alleen zelf, maar ook (semi-)overheidsorganisaties en ondernemingen kunnen bij het UWV terecht voor gegevens over lonen, arbeidsverhoudingen en uitkeringen van werknemers en uitkeringsgerechtigden. Het UWV stelt de gegevens uit de polisadministratie beschikbaar aan bijna 1.000 afnemers, zoals het CBS, de Belastingdienst, gemeenten, pensioenfondsen, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en gerechtsdeurwaarders. Eind 2021 stonden in de polisadministratie 21,2 miljoen inkomstenverhoudingen van 13,8 miljoen mensen geregistreerd.

De invoering van de Wet werk en zekerheid (WWZ) in 2015 heeft geleid tot een aanpassing van het uitkeringsproces voor werkloosheidsuitkeringen. Mensen die vanaf 1 juli 2015 een WW-uitkering aanvragen, moeten maandelijks hun inkomsten doorgeven voordat het UWV over kan gaan tot uitbetaling van de uitkering. Als gevolg van deze systematiek van inkomstenverrekening in de WW neemt het aantal te onderzoeken signalen af. Doordat wijzigingen in de inkomenssituatie automatisch worden verwerkt (via de polisadministratie), is fraude door het opgeven van onjuiste inkomstengegevens in beginsel niet meer mogelijk en nodig. Dit leidt tot een grote daling van het aantal interne meldingen.[638] Dit is een logisch gevolg van een gemaakte afspraak met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het niet langer handhaven op het niet doorgeven van inkomsten door WW-gerechtigden na de invoering van de Wet werk en zekerheid in 2015.

637 Stb. 2004, 311.
638 Bijlage bij Kamerstuk 2015/16, 26448, nr. 556, p. 9.

7.13.2 Businesscase versterking toezicht UWV en risicogericht toezicht

Het kabinet-Rutte II ziet mogelijkheden om de uitkeringslasten te verlagen door middel van de intensivering van het toezicht. In het regeerakkoord staat het volgende geschreven: "*Ook UWV en SVB kunnen mogelijk, zonder verdere aanpassingen van wetgeving, het toezicht zodanig versterken dat daardoor besparingen op uitkeringslasten worden gerealiseerd. Indien daartoe overtuigende business cases worden ontwikkeld, zal de capaciteit worden geïntensiveerd ten einde de besparingen te kunnen realiseren.*"[639] Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vraagt het UWV vervolgens om met voorstellen te komen tot intensivering van het toezicht die een positief effect op de uitkeringslasten zullen hebben. Dit leidt in 2013 tot de *businesscase versterking toezicht* en de het UWV *Toezichtvisie en –organisatie*.[640,641] In de handhavingsvisie wordt aangegeven dat Handhaving nog niet goed toegerust is om misbruik door derden tegen te gaan. Handhaving is nog te reactief, met een focus op administratieve overtredingen en kennis over grootschalige fraudefenomenen lijkt te ontbreken. Ook is het een wens om meer in te zetten op het gebruik van risicoprofielen en digitale middelen voor het signaleren van fraude. De verwachting is dat de netto-opbrengsten van de intensivering van het toezicht door het UWV €43 miljoen bedragen.

Per 1 januari 2015 wordt de directie Handhaving heringericht op basis van de UWV *Toezichtvisie en -organisatie*. De basis van het risicogericht handhaven bij het UWV wordt hiermee gelegd en vanaf 2015 verricht het UWV naast individuele onderzoeken aan de hand van meldingen ook thematisch gerichte onderzoeken naar grootschalige fraudefenomenen. Dit zorgt voor meer inzicht in de aard en omvang van fenomenen en risico's en aanbevelingen om de risico's te mitigeren. Het UWV gaat onder andere meer inzetten op het gericht en in een vroeg stadium voeren van handhavingsgesprekken met klanten met een verhoogd risico op regelovertreding. Ook wordt bij de directie Handhaving capaciteit uitgebreid om signalen van mogelijke regel-overtreding op te volgen. Bij de herinrichting ontstaat ook de afdeling Risicomanagement & Intelligence die zich richt op het registreren van meldingen, verbeterde data-analyse, onderzoek naar nalevingsrisico's en advisering van andere afdelingen. Het identificeren, kwantificeren en detecteren van nalevingsrisico's binnen klantgroepen of klantprocessen en het ontwikkelen en testen van risicomodellen en –profielen ter voorkoming, detectie en bestrijding van misbruikrisico's is één van de specifieke taken van Risicomanagement & Intelligence. Ook komt er binnen de directie Handhaving een afdeling Individueel Onderzoek en een afdeling Themaonderzoek. De directie Handhaving zet daarnaast in op een meer intensieve samenwerking met ketenpartners.

7.13.3 Het UWV ontwikkelt risicoscans naar aanleiding van mediaberichtgeving over WW-fraude door arbeidsmigranten uit Polen

Al in 2013 wordt binnen het UWV gesproken over de vraag of arbeidsmigranten wel voldoen aan de informatie- én inspanningsverplichting nadat aan hen een WW-uitkering is verstrekt. Vanuit de divisie Uitkeren krijgt het UWV signalen dat er mogelijk wordt gefraudeerd door deze groep doordat deze mensen na het ontvangen van de WW-uitkering niet meer in

639 Kamerstuk II 2012/13, 33207, nr. 25, p.77.
640 UWV. Assurancerapport Businesscase Versterking Toezicht UWV, mei 2013.
641 UWV. UWV Toezichtsvisie en -organisatie, 6 juni 2013.

Nederland verblijven en daardoor niet beschikbaar zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt.[642] Hiernaar wordt vanaf 2013 door de directie Handhaving themaonderzoek uitgevoerd.[643] In 2017 wordt binnen het UWV door de afdeling Themaonderzoek een onderzoek uitgevoerd naar de rol van tussenpersonen bij de bemiddeling van WW-ontvangers. WW-ontvangers kunnen zich laten bijstaan door een derde, ook wel een tussenpersoon geheten, of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen bij het UWV.[644] Dit brengt mogelijke nalevingsrisico's met zich mee: verwijtbare werkloosheid, niet beschikbaar zijn voor werk of niet verblijven in Nederland. Het onderzoek levert een onderzoekrapport getiteld *Fraude in de WW met behulp van tussenpersonen* op.[645] Het blijkt dat er inderdaad WW-ontvangers in het buitenland verblijven met de hulp van tussenpersonen, terwijl zij niet aan de voorwaarden voldoen die het UWV hieraan verbindt. Door het koppelen van de export van uitkeringen aan tussenpersonen wordt inzichtelijk dat het fenomeen zich voornamelijk voordoet onder WW-ontvangers en tussenpersonen van Poolse afkomst. Het fraudefenomeen doet zich echter niet exclusief voor onder arbeidsmigranten van Poolse afkomst maar ook onder mensen met andere nationaliteiten.

In september 2018 ontstaat maatschappelijke onrust door mediaberichtgevingen omtrent het onrechtmatig verblijf in het buitenland tijdens het ontvangen van een WW-uitkering. In berichtgeving van Nieuwsuur wordt gesteld dat Poolse arbeidsmigranten op grote schaal frauderen met werkloosheidsuitkeringen.[646] Ze gebruiken valse handtekeningen, nepsollicitaties en adresfraude om duizenden euro's aan uitkering te innen, terwijl ze ondertussen in Polen aan het werk of op vakantie zijn. De arbeidsmigranten worden bijgestaan door tal van malafide tussenpersonen die op internet adverteren als boekhouder of administratiekantoor. Tegen betaling geven ze advies en helpen ze controles van uitkeringsinstantie UWV te omzeilen. Dit is in de media bekend komen te staan als de zogenoemde 'Polenfraude'. De heer Kemperman, op dat moment directeur uitvoering WERKbedrijf geeft in zijn verhoor het volgende aan: "*Naarmate de constatering van dit fenomeen ging leven, zag je een enorme reactie in de maatschappij en in de publiciteit, ook politiek gezien, terwijl wij zoiets hadden van: we begrijpen die reactie op de inhoud, maar nu gaat [het] een keer over migranten. Het werd ook heel groot, terwijl het in principe over een redelijk klein aantal mensen ging en eigenlijk over een redelijk klein bedrag. Maar het sentiment was heel groot. Daar hadden we op dat moment wel mee te dealen: hoe gaan we daarmee om? Ik weet nog dat wij toen ook getracht hebben om aan te geven dat de wet gewoon toestaat dat je de WW in bepaalde omstandigheden meeneemt naar het buitenland. Dan krijg je alleen ook een paar opdrachten mee om daar te doen. Dat heet de export-WW. Dat kan gewoon volgens de wet. Maar ja, dan wordt ineens alles over één kam geschoren.*"[647]

642 UWV. Mailwisseling tussen medewerkers sectie Handhaving en JKC, 20 december 2013, 2.43 PM. Onderwerp: Arbeidsmigranten.
643 UWV. Rapport themaonderzoek arbeidsmigranten, 3 t/m 14 maart 2014; UWV. Thema Arbeidsmigranten 2.0, 17 september 2014; UWV. Thema IP-Logging, 1 juni 2016.
644 art. 2:1 AWB
645 Bijlage bij Kamerstuk II 2018/19, 17050, nr. 545.
646 NOS (3-09-2018). Poolse arbeidsmigranten plegen op grote schaal uitkeringsfraude. Geraadpleegd op 24 januari 2024. nos.nl/nieuwsuur/artikel/2248811-poolse-arbeidsmigranten-plegen-op-grote-schaal-uitkeringsfraude
647 Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 15 september 2023.

Hoewel het fraudefenomeen al langer bekend was bij zowel het UWV als het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geeft de maatschappelijke en politieke ophef aanleiding om het verblijf in het buitenland tijdens het ontvangen van een WW-uitkering aan te pakken. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Wouter Koolmees stuurt een maand na de eerste Nieuwsuur-uitzending op 1 en op 10 oktober 2018 twee brieven naar de Tweede Kamer waarin hij verschillende maatregelen aankondigt om tot een strengere aanpak van verwijtbare werkloosheid door het UWV te komen.[648] Er wordt een Stuurgroep Fraude WW in het leven geroepen met twee permanente leden vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en vertegenwoordigers van de belangrijkste onderdelen van het UWV onder voorzitterschap van de directeur Strategie, Beleid en Kenniscentrum.[649] De heer Kemperman verklaart in zijn openbaar verhoor dat in de Stuurgroep Fraude WW een heleboel oplossingsrichtingen zijn bedacht die breder waren dan het fraudefenomeen dat daar aan de orde was. Die mogelijke oplossingsrichtingen zijn afgezet tegen de impact op de uitvoering, de kosten en effectiviteit. Uiteindelijk worden hierna in de Stuurgroep Fraude WW 25 acties in de uitvoering afgesproken.[650] Onderdeel van deze 25 acties is om risicoanalyses uit te voeren in de aanvraagfase van een WW uitkering en gedurende de looptijd van de WW-uitkering.

7.13.4 Risicoscans van het UWV hebben als doel om onterechte toekenningen van de WW te voorkomen

De 25 acties in de uitvoering leiden tot de ontwikkeling en implementatie van twee risicoprofielen, risicoscans genoemd door het UWV. Het UWV schrijft hierover: "*alle aanvragen volledig en onafhankelijk van de opgave van de burger controleren op verwijtbaarheid is praktisch niet goed uitvoerbaar. Daarom gaan we op basis van [...] data analyse risicoprofielen opbouwen die voor het uitvoeren van controles bruikbaar zijn.*"[651] De focus van de risicoscans die het UWV ontwikkelt, ligt op twee risico's voor WW-fraude: verwijtbare werkloosheid en verblijf in het buitenland.[652] In het geval iemand verwijtbaar werkloos is, heeft hij geen recht op een WW-uitkering. Wanneer iemand een WW-uitkering heeft, moet hij beschikbaar zijn voor werk op de Nederlandse arbeidsmarkt en mag hij alleen in het buitenland verblijven voor vakantie of om naar werk te zoeken in overeenstemming met de Europese regelgeving over de export van WW-uitkeringen. Het doel van een risicoscan is om vast te stellen of met behulp van kenmerken controles op een efficiënte wijze kunnen worden uitgevoerd om misbruik van uitkeringen te signaleren en onterechte toekenningen te voorkomen. Het doel van de risicoscans is om de handhaving aan te scherpen. De risicoscans maken op basis van (een combinatie van) kenmerken zo goed mogelijk een inschatting van de kans dat er fraude wordt gepleegd. Dit is de zogeheten kansscore, die aan elke WW-aanvraag wordt toegewezen. Aan de hand van de kansscore maakt het model duidelijk welke WW-aanvragen extra controle nodig hebben.

648 Kamerstuk II 2018/19, 17050, nr. 545; Kamerstuk II 2018/19, 17050, nr. 547.
649 Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 15 september 2023.
650 UWV. Afspraken Stuurgroep fraude WW Acties in de uitvoering, 28 oktober 2018.
651 UWV. Afspraken Stuurgroep fraude WW Acties in de uitvoering, 28 oktober 2018, p. 9.
652 In de documenten die de commissie heeft ontvangen wordt zowel de naam 'Verblijf Buitenland' als 'Verblijf buiten Nederland' gebruikt voor de risicoscan. In dit hoofdstuk worden deze namen daarom ook beiden gebruikt.

Box 7.17 Risico op verwijtbare werkloosheid

Bij verwijtbare werkloosheid is de werknemer te verwijten dat hij werkloos is geworden. Dit kan vanwege een dringende reden vanuit de werkgever of op eigen initiatief van de werknemer (de WW ontvanger). Denk hierbij aan een gedraging van de werknemer die voor de werkgever dusdanig ernstig is dat hij zou kunnen overgaan tot ontslag op staande voet (de dringende reden) en de situatie waarin het dienstverband op verzoek van de werknemer zelf wordt beëindigd. Ook het weigeren van passend werk wordt hier meegenomen onder verwijtbare werkloosheid.

Box 7.18 Risico op verblijf buitenland

Voor het recht op een WW is het verplicht om in Nederland te verblijven, tenzij men toestemming heeft om voor een periode naar het buitenland te gaan voor vakantie of als de betrokkene heeft gemeld in een ander EU-land naar werk te willen zoeken. De WW-uitkering kan in dat laatste geval geëxporteerd worden als aan de voorwaarden wordt voldaan. Risico's komen voornamelijk voort uit het feit dat het contact tussen het UWV en arbeidsmigranten moeilijk is ten gevolge van taalproblemen. Hierdoor wordt gebruik gemaakt van tussenpersonen die het contact met het UWV onderhouden met als gevolg dat er geen zicht is op de WW-gerechtigde (en waar deze verblijft). Bijkomend risico is dat het UWV geen zicht heeft op de rol van deze tussenpersonen en in hoeverre zij bonafide zijn.

7.13.5 Risicoscans verwijtbare werkloosheid en verblijf buitenland

Bij de ontwikkeling van de risicoscans wordt het UWV ondersteund door Deloitte, dat vanaf de start van de ontwikkeling van de risicoscans is aangesloten. De deskundigheid die zij inbrengen ligt op het gebied van data-analyse en implementatiestrategie en zij sturen een taskforce van consultants en uitvoeringsdeskundigen aan die de risicoscans ontwikkelt: het vakteam WW. Deloitte denkt voornamelijk mee over 'zaken rondom het proces'. Het UWV bouwt alle risicoscans zelf en heeft deze in eigen beheer.

Het ontwikkelingsproces van de risicoscans is iteratief en bestaat uit een ontwikkelfase en een exploitatiefase. Er is bij de ontwikkeling van de risicoscans expliciet aandacht voor de bescherming van gegevens. Box 7.19 bevat de richtlijn die data-analisten van het UWV hierbij gebruiken. De ontwikkeling start met een voortraject met zogeheten hypothesesessies waarin hypothesen, een kenmerk (risico-indicator) of set van kenmerken (risico-indicatoren) die kunnen duiden op misbruik, oneigenlijk gebruik en fraude, worden ontwikkeld op basis van gevalideerde signalen. Dit zijn signalen waarvan bekend is dat ze goed gecontroleerd zijn en

waarbij op een uniforme werkwijze onderzoek plaats heeft gevonden naar de situatie, dan wel in wetenschappelijke literatuur dan wel in de uitvoeringspraktijk van het UWV. Hypotheses worden vervolgens beoordeeld op complexiteit: hoe complex is het om het uit de beschikbare data te halen; en op impact: de inschatting dat de risico-indicator gedrag correct inschat. Op basis van de bij het UWV beschikbare data worden daarna bsn's geselecteerd die op één of meerdere hypothesen scoren.

Box 7.19 Richtlijn gegevensbeschermingseffectbeoordeling voor data-analisten bij het UWV[653]

Een GEB wordt door het UWV uitgevoerd als:
- Het te ontwikkelen risicomodel gaat over een andere wet dan de WW (de generieke GEB is geschreven n.a.v. de WW-fraude en omvat geen andere wetten).
- Het te ontwikkelen risicomodel gaat over een andere overtreding dan verwijtbare werkloosheid, verblijf buitenland of sollicitatieplicht (er is dus nog geen specifieke GEB).

Volgens het de richtlijn zijn de variabelen 'nationaliteit' en 'verblijfstatus' bij voorbaat uitgesloten voor gebruik. Overige variabelen worden (voor gebruik) juridisch getoetst als:
- De variabele niet in de algemene of specifieke GEB staat.
- De variabele wel in de algemene of specifieke GEB staat, maar niet met de juiste omschrijving gebruik.

Naast deze aandachtspunten is in de richtlijn aandacht besteedt aan verschillende soorten bias en wordt aandacht gevraagd voor het mitigeren van ongewenste bias. Daartoe geeft het richtlijn de volgende aandachtspunten:
- Zorg ervoor dat de data (zo goed mogelijk) representatief is voor de populatie waarop het model gaat draaien om *sampling bias* te mitigeren.
- Zorg ervoor dat de te voorspellen overtreding duidelijk is gedefinieerd, zodat deze (zo goed mogelijk) uniform gecontroleerd en geregistreerd kan worden om *measurement bias* te voorkomen.
- Update de risicomodellen regelmatig om *temporal bia*s te voorkomen.
- Laat het model altijd onafhankelijk testen op ongewenste bias (postvalidatie).

Daarnaast geeft het framework voor het gebruik van algoritmes een aantal (algemene) tips:
- Wees bewust van de risico's van het gebruik van algoritmes en de alternatieven hierop.
- Wanneer een algoritme leidt tot een resultaat dat niet voldoende uitlegbaar is, is het gebruik van dit algoritme uitgesloten.

653 UWV. Richtlijnen Ontwikkelen Risicomodellen DHH (concept v0.2 2020-07).

Er vindt vervolgens eerst een interne validatie plaats waarbij UWV-systemen worden geraadpleegd om te controleren of er informatie aanwezig is die kan duiden op en een overtreding. Daarna volgt een externe validatie waarbij contact met de WW-ontvanger ook tot de mogelijkheden behoort. Er wordt een trainingsset ontwikkeld om na te gaan of de risico-indicatoren werken en inderdaad een indicatie zijn voor een verhoogd risico op fraude. Tabel 7.8 bevat een overzicht van de soorten gegevens die in de risicoscans verwijtbare werkloosheid en verblijf buitenland worden gebruikt. Daarna wordt er een testset gemaakt om te kijken hoe het model nog onbekende data generaliseert. Hieruit volgt een risicoprofiel. In een volgende fase, de exploitatiefase, wordt het risicoprofiel door het vakteam WW getest. Dat team controleert de WW-ontvangers die volgens het risicoprofiel een hoge kansscore en dus een verhoogd risico op fraude hebben. Het vakteam WW krijgt naast de uitworp van het risicoprofiel ook nog 30% willekeurig geselecteerde WW-ontvangers om te controleren. Het model wordt gevoed met nieuwe data om bias in de te controleren groepen te voorkomen en het vakteam WW kijkt hoe de signalen zich verhouden tot de volledige populatie en wat dus in statistisch opzicht de mate is waarin het risicoprofiel een verhoogd risico op fraude inschat. Daarnaast voorkomt dit bias bij het vakteam WW doordat het niet weet of het om een uitworp van het risicoprofiel gaat of dat er random is geselecteerd.

Tabel 7.8 Soorten gegevens in de risicoscans verwijtbare werkloosheid en verblijf buitenland[654]

Gegevens Verblijf buiten Nederland	Gegevens Verwijtbare werkloosheid
contactgegevens	gegevens over (mogelijke) eerdere WW-aanvragen en WW-uitkeringen
gegevens uit (eerdere) WW-aanvragen en WW-uitkeringen	gegevens over het arbeidsverleden
gegevens over locatie	gegevens over de huidige WW-aanvraag

Het proces dat hierboven beschreven is, is iteratief. Dit betekent dat de ontwikkelfase en exploitatiefase meerdere keren herhaald worden, waarbij de risicoprofielen op basis van de uitkomsten steeds worden aangescherpt. Voor de Risicoscan Verwijtbare Werkloosheid is dit proces zes keer doorlopen. De eerste keer is logistische regressie als methode toegepast. De vijf keer daarna is gekozen voor de random-forest methode.[655] Voor de Risicoscan Verblijf Buitenland is het proces drie keer doorlopen met de random-forest methode.[656] De landelijke implementatie van de beide risicoscans heeft geleidelijk plaatsgevonden en is in 2022 afgerond. Bij de toepassing van de risicoscans na de landelijke implementatie worden persoonsgegevens van mensen met een hoge kansscore alleen intern gedeeld met medewerkers van de divisie Uitkeren (risicoscan verwijtbare werkloosheid) of de divisie Handhaven (risicoscan verblijf buiten Nederland) ten behoeve van een nadere beoordeling. Er is dus altijd sprake van menselijke tussenkomst. Mensen met een hoge kansscore worden door

654 UWV. Werkdocument UWV WW Fraude team V0.7, oktober-november 2018.
655 UWV. Risicomodel Verwijtbare Werkloosheid documentatie over de ontwikkeling van de risicoscan, 12 mei 2021.
656 UWV Risicomodel Verblijf buitenland documentatie over de ontwikkeling van het risicomodel, 22 november 2019.

een medewerker gecontroleerd of er daadwerkelijk sprake is van een overtreding voordat een beslissing wordt genomen met rechtsgevolgen voor de betrokkene of een beslissing die de betrokkene anderszins in aanmerkelijke mate treft. Er is dus geen sprake van geautomatiseerde besluitvorming op basis van de uitkomst van risicoprofielen. Daarnaast is er geen sprake van extern delen van deze informatie.[657]

> *Uiteraard moesten we voldoen aan de privacywetgeving. Er is een GEB-analyse, een gegevensbeschermingseffectbeoordeling, gedaan door de functionaris gegevensbescherming binnen het UWV. Dat is iemand die met een aantal mensen een autonome positie heeft binnen het UWV, rechtstreeks onder de raad van bestuur valt en een open lijn heeft naar de AP. In die zin is de onafhankelijkheid daarmee geborgd.*
>
> *Openbaar verhoor Felix Kemperman, 15 september 2023*

Ten tijde van de ontwikkeling van de risicoscans van het UWV is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van kracht. Dit betekent dat het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) verplicht is. Deze heeft voor beide risicoscans plaatsgevonden. Conform de AVG is nationaliteit als bijzonder persoonsgegeven niet meegenomen in de risico-inschatting. Volgens de GEB leveren de risicoscans geen verboden onderscheid op en worden persoonsgegevens afdoende en volgens de wet beschermd. De functionaris gegevensbescherming, alsmede het vakteam WW, is op dat moment niet op de hoogte hoe de gegevens over locatie voor de risicoscan Verblijf Buiten Nederland worden verzameld. Recent is gebleken dat deze gegevens niet rechtmatig zijn verzameld. Het UWV heeft geen toestemming gevraagd voor het plaatsen van de tracking-cookies die op basis van IP-adres gegevens over locatie genereren.[658] Het verzamelen van gegevens door middel van tracking-cookies ten behoeve van de risicoscan Verblijf Buitenland is in strijd met de Telecommunicatiewet en met de AVG. Daarom is de risicoscan begin 2023 stopgezet en heeft het UWV "*omwille van gelijke behandeling, besloten alle afgesloten zaken opnieuw te onderzoeken, waarbij de rechtmatigheid van de verkregen gegevens centraal staat.*"[659]

7.13.6 Wettelijke kaders bieden een verklaring voor de verschillen tussen UWV en Dienst Toeslagen bij het ontwikkelen en toepassen van risicoprofielen

Risicoprofilering kan als handhavingsinstrument effectief zijn. Het is echter van belang onder welke randvoorwaarden een risicoprofiel wordt ontwikkeld en toegepast. Wanneer de casus het risicoclassificatiemodel van de Dienst Toeslagen met de casus risicoscans van het UWV wordt vergeleken worden de overeenkomsten en verschillen zijn tussen de risicoprofielen duidelijk. Deze overeenkomsten en verschillen kunnen verklaren waarom het risicoclassificatiemodel van de Dienst Toeslagen niet voldoet aan waarborgen en niet effectief is voor risicoselectie (zie

657 UWV. GEB rapport Risicomodel Verwijtbare werkloosheid, 12 oktober 2021.
658 NOS. (15-07-2023) UWV verzamelde illegaal gegevens van uitkeringsgerechtigden. Geraadpleegd op 24 januari 2024. nos.nl/artikel/2482915-uwv-verzamelde-illegaal-gegevens-van-uitkeringsgerechtigden
659 Kamerstuk II 2023/24, 26448, nr. 731, p. 2.

paragraaf 7.10 casus risicoclassificatiemodel) en de risicoscans van het UWV wel (zie tabel 7.9 voor de vergelijking tussen beiden). In beide gevallen hebben mediaberichtgeving en de politieke reactie hierop een aanjagende rol gehad bij de ontwikkeling van de risicoprofielen. Daarnaast ligt, zowel bij de Dienst Toeslagen als bij het UWV, het streven naar het verhogen van efficiëntie en effectiviteit ten grondslag aan het ontwikkelen van risicoprofielen. Met een risicoprofiel verwacht men de trefkans te verhogen door het vroegtijdig signaleren van onjuiste, oneigenlijke en frauduleuze aanvragen en aanvragers. Voor de vakinhoudelijke kennis die nodig is voor het verantwoord ontwikkelen en toepassen van risicoprofielen waren zowel het management van de Dienst Toeslagen als het UWV afhankelijk van interne of externe data-scientists. In beide gevallen gaat het om externen werkzaam bij Deloitte. Verschil is dat bij het UWV Deloitte slechts is ingezet voor zaken rondom het ontwikkelingsproces en zij in eigen beheer de risicoscans hebben ontwikkeld, terwijl de Dienst Toeslagen zeer afhankelijk was van Deloitte. De kennis over risicoscores ontbrak bij de Dienst Toeslagen en de gebruikte risico-indicatoren uit het risicoclassificatiemodel zijn niet getoetst op validiteit en betrouwbaarheid. Wat betekent dat het model niet effectief is in het inschatten van een verhoogd risico op misbruik, oneigenlijk gebruikt en fraude. Bij de risisoscans van UWV is dit wel het geval. Een ander verschil tussen de ontwikkeling en toepassing van risicoprofielen door het UWV en de Dienst Toeslagen is dat er bij het UWV meer transparantie over en controle op de ontwikkeling en toepassing van de risicoscans is dan het geval was bij de ontwikkeling en toepassing van het risicoclassificatiemodel door de Dienst Toeslagen.

Ook de wettelijke kaders met betrekking tot de omgang met persoonsgegevens waarbinnen Dienst Toeslagen en het UWV risicoprofielen ontwikkelen verschilt. Voor het UWV is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing ten tijde van de ontwikkeling van de risicoscans en zijn een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) en het betrekken van de functionaris gegevensbescherming verplicht. Voor de Dienst Toeslagen was ten tijde van de ontwikkeling van het risicoclassificatiemodel de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing, maar waren het uitvoeren van een GEB en het aanstellen van een functionaris gegevensbescherming nog niet verplicht, doch wel gewenst. Het UWV maakte wel gebruik van informatie die is verkregen door het onrechtmatig plaatsen van *tracking cookies* in de risicoscan Verblijf Buitenland, zo is recent gebleken.[660] Een tweede belangrijk verschil tussen de toepassing van risicoprofielen door het UWV en de Dienst Toeslagen is dat de Dienst Toeslagen de persoonsgegevens van mensen die een hoge risicoscore hadden intern binnen de Belastingdienst en extern in samenwerkingsverbanden heeft gedeeld terwijl het UWV de persoonsgegevens van mensen met een hoge kansscore niet extern deelt en slechts gebruikt om te bepalen welke aanvragen extra worden gecontroleerd. Het delen van de risicoscores door de Dienst Toeslagen heeft de negatieve effecten van het risicoclassificatiemodel waaronder ongelijke behandeling verder versterkt.

660 NOS. (15-07-2023) UWV verzamelde illegaal gegevens van uitkeringsgerechtigden. Geraadpleegd op 24 januari 2024. nos.nl/artikel/2482915-uwv-verzamelde-illegaal-gegevens-van-uitkeringsgerechtigden.

Tabel 7.9 Overzicht verschillen en overeenkomsten risicoprofielen Dienst Toeslagen en het UWV

	Belastingdienst Toeslagen	UWV
Naam risicoprofielen	Risicoclassificatiemodel Huurtoeslag en Kinderopvangtoeslag	• Risicoscan verwijtbare werkloosheid • Risicoscan verblijf buitenland
Sleutelmoment	De uitzendingen van Brandpunt en RTL-Nieuws op 21 april 2013 over fraude met toeslagen door mensen afkomstig uit Bulgarije. Dit was een trigger om de ontwikkeling en implementatie van het risicoclassificatiemodel te versnellen. In de Kamerbrief van 10 mei kondigt Staatssecretaris van Financiën Frans Weekers (Financiën) diverse maatregelen aan ter bestrijding van onterechte uitkering van toeslagen waaronder de mededeling dat het risicoclassificatiemodel in gebruik is genomen en de toezegging dat de aanvragen van mensen met een hoge risicoscore volgens het risicoclassificatiemodel geen voorschot meer ontvangen.[661]	De uitzendingen van Nieuwsuur in september 2018 over fraude met WW-uitkeringen door arbeidsmigranten afkomstig uit Polen. Dit was een trigger om de risicoscans te gaan ontwikkelen. Toezegging van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Wouter Koolmees die tot *de ontwikkeling van risicoprofielen leidt: "Ik heb toegezegd op korte termijn aan te geven welke informatie bij het controleren van WW-aanvragen uit het systeem van het UWV gehaald kan worden ten behoeve van het controleren op de reden van beëindiging van het dienstverband en de eventuele verwijtbaarheid van werkloosheid* en hoe deze informatie beter benut kan worden."[662]
Proces in grote lijnen	• Start ontwikkeling in 2012 • Versnelling tijdens Kroningsweekend 2013, doorontwikkeling door Deloitte. • Start toepassing in 2013. • Einde toepassing in 2019.	• Start ontwikkeling in 2018, • Langzaam proces, ontwikkeld i.s.m. Deloitte, • Pauze ontwikkeling tijdens corona. • Start toepassing in 2022. • Tot op heden actief (verwijtbare werkloosheid).
Beleidsdoelen	• Voorkomen en bestrijden van oneigenlijk gebruik en fraude. • Voorkomen van hoge terugvorderingen. • Draagvlak voor het toeslagensysteem behouden. • Bezuinigen op de kosten toeslagen (businesscase).	• Voorkomen en bestrijden van oneigenlijk gebruik en fraude. • Draagvlak voor de sociale zekerheid behouden.
Praktijkdoelen	Het selecteren van aanvragen met een hoog risico op onjuistheden en/of fraude.	Het opsporen van WW-aanvragers of WW-ontvangers met een hoog risico op fraude.

661 Kamerstuk II, 2012/13, 17050 nr. 435.
662 Kamerstuk II, 2018/19, 17050, nr. 565.

Tabel 7.9 (Vervolg)

	Belastingdienst Toeslagen	UWV
Type risico	• Het risico op onjuiste, oneigenlijke en frauduleuze aanvragen huurtoeslag. • Het risico op onjuiste, oneigenlijke en frauduleuze aanvragen kinderopvangtoeslag.	• Het risico dat iemand een uitkering krijgt omdat hij aangeeft onvrijwillig werkloos te zijn terwijl hij feitelijk verwijtbaar werkloos is. • Het risico dat iemand een uitkering krijgt terwijl hij niet in Nederland verblijft, maar de suggestie wekt dat dat wel zo is.[663]
Wettelijk kader uitvoering van fraudebeleid	• Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (Awir). • Wet Aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (Waftf).	• Wet Structuur uitvoeringsorganisaties werk en inkomen (SUWI). • Wet Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (fraudewet).
Materiewetten	• Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (2004-2017) en Wet kinderopvang (2017-heden) • Wet op de huurtoeslag.	Werkloosheidswet
Wettelijk kader omtrent gegevens-bescherming	Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp): gegevensbeschermingseffect-beoordeling (GEB) is niet verplicht. Het ontwikkelen van risicoprofielen viel niet onder de Wbp. Het toepassen van risico-profielen wel.	Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG): gegevens-beschermingseffectbeoordeling (GEB) verplicht. Het ontwikkelen van risicopro-fielen viel wel onder de AVG net als het toepassen van risicoprofielen.
Gegevens-bescherming-effect-beoordeling	GEB achteraf uitgevoerd toen de AVG van kracht werd in 2018	GEB uitgevoerd voorafgaand implementatie risicoscans
Documentatie ontwikkelings-proces	Ontwikkelingsproces niet goed vastgelegd. Weinig documentatie beschikbaar, van sommige kernmomenten zoals het kroningsweekend is geen documentatie.	Ontwikkelingsproces goed vast gelegd in lijn met AVG. Uitgebreide GEB's beschikbaar met beschrijving van de doorlopen stappen bij de ontwikkeling van de risicoscans.
Extern delen van gegevens van burgers met een hoge risicoscore	De risicoscores zijn gedeeld binnen en buiten de Belastingdienst.	Kansscores zijn alleen gedeeld ten behoeve van een nader beoordeling.

663 UWV. Werkdocument UWV WW Fraude team V0.7, oktober-november 2018.



Hoofdstuk 8

Financiële keuzes hebben een grote rol gespeeld bij de verharding van het fraudebeleid en de dienstverlening onder druk gezet

8.1 Inleiding

De in dit rapport beschreven fraudemaatregelen worden getroffen in een tijd dat er ook sprake is van druk op de rijksbegroting. De bankencrisis uit 2007, gevolgd door een recessie, leidt tot een oplopend financieringstekort van de overheid. Dit hoofdstuk beschrijft de interactie tussen deze bezuinigingen en het fraudebeleid.

De eerste paragraaf laat zien hoe de uitvoering van de sociale zekerheid voortdurend in beweging is in de afgelopen 30 jaar. Er zijn grote stelselwijzigingen, gevolgd door een opeenstapeling van efficiencykortingen op de ambtelijke organisatie. De bezuinigingen sinds 2007, en specifiek de cumulatie van efficiencymaatregelen in het ambtenarenapparaat, hebben gevolgen voor de dienstverlening die met name uitvoeringsorganisaties kunnen bieden. Dat staat beschreven in paragraaf 8.3. Uitvoeringsdiensten kiezen voor digitaliseren, hetgeen het contact met mensen onder druk zet.

Wat daarnaast opvalt, is dat er bij verschillende bezuinigingen die doorgevoerd worden op het terrein van fraudebestrijding geen duidelijke keuze gemaakt wordt hoe het bedrag moet worden ingevuld. Paragraaf 8.4 schetst twee voorbeelden waarbij financiële keuzes zijn gemaakt zonder dat duidelijk is wat deze inhoudelijk gaan betekenen. De keuzes die bij invulling daarvan gemaakt zijn, dragen bij aan de verharding van het fraudebeleid dat door het kabinet is ingezet. De laatste paragraaf beschrijft in het bijzonder de rol van businesscases. Bestrijding van fraude in de sociale zekerheid kost geld door de extra inzet van handhaving, maar die kosten kunnen met de opbrengst van de bestreden fraude en de inning van boetes gecompenseerd worden. Wanneer de opbrengsten groot zijn, is er sprake van netto opbrengsten. Zowel bij het UWV als bij de Belastingdienst is het idee dat er sprake kan zijn van ‘positieve businesscases’. Dergelijke businesscases geven echter perverse prikkels als er onvoldoende fraudegevallen zijn om een netto opbrengst te genereren.

8.2 Uitvoering sociale zekerheid vanaf jaren negentig voortdurend in beweging

8.2.1 New Public Management leidt overal tot verzakelijking overheidsdiensten

Sinds de jaren tachtig zijn er diverse initiatieven tot hervormingen genomen die in grote lijnen worden gekenmerkt door de wens om *“de overheid efficiënter en ‘consument-responsiever’ te maken door zakelijke methoden in te voeren.”*[664] Dit wordt ook wel aangeduid als New Public Management (NPM).

Onder het eerste kabinet-Lubbers (1982-1986) is een aantal initiatieven genomen die gericht zijn op afslanking, vergroting van de beheersbaarheid en verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van de rijksoverheid. ‘Minder en beter’ is daarbij het devies. Rijksbreed wordt er ingezet op verzakelijking van overheidsdiensten, waarbij deregulering, decentralisatie en zelfbeheer belangrijke thema’s zijn. Van 1990 tot 1994 vindt de operatie Grote Efficiency plaats, met als doel de efficiency en effectiviteit van de rijksoverheid te verbeteren. In de jaren negentig worden ook andere initiatieven, zoals de scheiding van uitvoering en beleid,

664 Van Atteveldt et al. (2024), pp. 21-23.

geïntroduceerd. Daarnaast worden de privatisering en decentralisatie verder doorgevoerd en komt er meer nadruk op beleidsverantwoording.[665] Willemijn Roozendaal, hoogleraar sociaal recht, geeft in het openbaar verhoor aan dat dit in veel westerse landen gebeurt.

> *[…] Nederland was daar zeker niet uniek in. Het was ook niet het enige beleidsterrein waarop dat gebeurde. Het gebeurde dus ook niet alleen in Nederland, maar in heel veel westerse landen. Dat wordt door wetenschappers wel de beleidstheorie van het New Public Management genoemd. De kern daarvan is het geloof dat de overheid als een bedrijf bestuurd moet worden.*
>
> *Openbaar verhoor Willemijn Roozendaal en Wouter van Atteveldt, 6 september 2023*

NPM heeft de gedaante, aanpak en werking van de overheid en uitvoeringsorganisaties ingrijpend veranderd, zo concludeert Noordegraaf (2022). Er wordt zuiniger met schaarse overheidsmiddelen omgegaan. Tegelijkertijd zijn oude bureaucratische tendensen niet zomaar weg. "*Grote en algemenere NPM-tendensen hebben de overheid zakelijker, bedrijfsmatiger en ondernemender gemaakt. In die zin is de (rijks)overheid van nu onvergelijkbaar met die van twintig of dertig jaar geleden. Maar als je preciezer kijkt, dan is er niet een eenduidige, lineaire lijn te trekken in de zin van 'NPM' leidt tot 'zakelijke uitvoering' en 'minder menselijke maat'. Afhankelijk van a) de periode en tijdvak, b) de omstandigheden in specifieke settingen, en c) de aanpak door bestuurders, managers en professionals, zijn er meer of minder positieve effecten*."[666]

8.2.2 Bedrijfsmatig werken leidt tot veranderingen in sociale zekerheidsstelsel

New Public Management heeft ook effect in het sociale zekerheidsstelsel. Eind jaren negentig is te zien dat er bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verkend wordt hoe bedrijfsmatig werken ingezet kan worden. Er komt een sterke focus op prestaties van de uitvoering.[667] Soms krijgen uitvoeringsorganisaties en gemeenten meer beleidsvrijheid. Wetgeving en beleid wordt sterker gericht op de eigen verantwoordelijkheid en het activeren van mensen. Het beleid heeft als doel het 'prikkelen' en 'activeren' van uitkeringsontvangers. Tegelijkertijd worden (administratieve) plichten en financiële risico's naar de burger verschoven.[668]

Begin jaren negentig zijn er daarnaast twee invloedrijke onderzoekscommissies die naar de werking van het stelsel van sociale zekerheid kijken, de commissie-Buurmeijer en de commissie-Van der Zwan. In de tweede helft van de jaren negentig wordt er gezocht naar een nieuwe manier om het stelsel van sociale zekerheid in te richten.

De parlementaire enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale zekerheid, ook wel bekend als de commissie-Buurmeijer kijkt in 1992 en 1993 naar het functioneren van de organen

665 BZK. Notitie historisch overzicht New Public Management, 20 april 2022.
666 Hennephof et al. (2022).
667 Hennephof et al. (2022).
668 Van Atteveldt et al. (2024).

belast met de uitvoering van de sociale verzekeringswetten. De enquête wordt ingesteld na een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer over de uitvoeringspraktijk van de sociale verzekeringswetten.[669] De commissie concludeert dat het stelsel van werknemersverzekeringen dringend aan herziening toe is. "*Samengevat komt de commissie tot de conclusie dat de wetgever op het terrein van de Ziektewet een belangrijke stap terug kan doen. Inzake de WAO moet zij haar verantwoordelijkheid scherper definiëren en aan werkgevers en werknemers een grotere verantwoordelijkheid toekennen. De WW zal moeten worden bijgesteld om deze wet toe te snijden op het verzekerde risico.*"[670] De druk van het verzekeringsstelsel op de collectieve lasten is te groot. Door bedrijven een grotere eigen verantwoordelijkheid te geven en het voor bedrijven aantrekkelijker te maken als hun werknemers minder beroep doen op de sociale zekerheid, moet de druk op het stelsel worden verminderd. De Sociale Verzekeringsraad moet worden vervangen door een onafhankelijk college van toezicht, waarvan de leden door de Kroon worden benoemd.

Als uitvloeisel van de enquête wordt onder andere het College van Toezicht Sociale Verzekeringen (CTSV) ingesteld en wordt later de Ziektewet geprivatiseerd.[671]

In dezelfde periode is ook de commissie-Van der Zwan aan het werk.[672] Deze onafhankelijke onderzoekscommissie, ingesteld door de bewindslieden van SZW, heeft tot taak de ernst en omvang en de achterliggende oorzaken van het onterecht gebruik van de Algemene bijstandswet (Abw) te onderzoeken. De commissie stelt in haar rapport dat de Abw "*een onbeheerst proces*" is geworden en dat de uitvoeringspraktijk gekenmerkt wordt door "*ontoelaatbare tekortkomingen.*" De tekortkomingen vinden volgens deze commissie hun oorzaak hoofdzakelijk niet in de wetgeving, maar in de wijze van uitvoering. De commissie schat dat in 26% van de bijstandsdossiers gefraudeerd is, waarvan 30% zogenaamde 'witte fraude', waarbij inkomsten wel aan de Belastingdienst zijn opgegeven maar niet aan het bijstandverlenend orgaan.

De onderzoeksresultaten van de twee commissies veranderen het denken over sociale verzekeringen in Nederland.

8.2.3 Opeenstapeling bezuinigingen treft uitvoeringsorganisaties

Opeenvolgende kabinetten vanaf kabinet-Lubbers III hebben in hun regeerakkoord altijd bezuinigingsmaatregelen getroffen op het gebied van sociale zekerheid. Naast die gerichte bezuinigingen wordt er vanaf 2007, wanneer de kredietcrisis begint, door de kabinetten-Balkenende IV en -Rutte I en II fors bezuinigd op de ambtelijke organisaties. De maatregelen en akkoorden volgen elkaar in die periode snel op en er ontstaat een opeenstapeling van bezuinigingen. Box 8.1 geeft daarvan een overzicht. De opeenvolgende efficiencymaatregelen zijn met name gericht op de uitvoering.

669 Kamerstuk II 1991/92, 22555, nr. 2.
670 Kamerstuk II 1992/93, 22730, nr. 8.
671 Kamerstuk II 1992/93, 22730, nr. 8.
672 Kamerstuk II 1992/93, 22545, nr. 13.

Box 8.1 Opeenstapeling bezuinigingen kabinetten-Balkenende IV, -Rutte I en -Rutte II op departementen

- Het kabinet-Balkenende IV wil met het programma Vernieuwing Rijksdienst tot een doelmatiger en doeltreffender presterende overheid komen door te bezuinigen op het ambtenarenapparaat. Hetzelfde kabinet besluit daarnaast in 2010 [...] tot het opleggen van een efficiencytaakstelling van 231 miljoen euro voor alle ministeries samen.
- Het kabinet-Rutte I formuleert voor de periode 2013-2015 een generieke efficiencytaakstelling van afgerond 1,5% per jaar per ministerie (inclusief de uitvoeringsorganisaties). Daarnaast legt dat kabinet kortingen op aan de departementen die moesten worden ingevuld door minder taken uit te voeren of door de uitvoering te 'versoberen'. Die kortingen werken door in de apparaatsuitgaven van uitvoeringsorganisaties. Zo krijgen het UWV en de DUO een additionele taakstelling op de apparaatskosten opgelegd.
- Het lenteakkoord (26 april 2012) bevat rijksbrede efficiency taakstellingen op departementen ter omvang van 875 miljoen euro.
- Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II voorziet vanaf 2016 een generieke korting op de rijksoverheid (inclusief zbo's) die zou oplopen tot 1,1 miljard euro structureel. Het UWV, de Belastingdienst, de SVB en DUO krijgen te maken met taakstellingen van respectievelijk 500, 450, 47 en 43 miljoen euro.[673]

Eén van de gevolgen van de generieke efficiencymaatregelen is dat niet bij voorbaat zichtbaar is wat de consequenties van de bezuinigingen zijn. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Asscher zegt daarover: *"Ja, en daar hoorde bij dat … Dat is het vervelende als je moet kiezen waarop je bezuinigt. Je moet niet te makkelijk denken over een bezuiniging op een organisatie of een apparaat – dat vind ik nog steeds – maar het was vaak te verkiezen boven het versoberen of het verlagen van een uitkering, of het stoppen van andere dingen die direct in het leven van burgers ingrepen. Het waren dus geen keuzes uit luxe."*[674]

Staatssecretaris van Financiën Frans Weekers vertelt hoe deze keuze bij de Belastingdienst gemaakt werd. *"Voor de efficiencymaatregelen hadden we als uitgangspunt genomen dat we liever mensen hielden dan stenen. Dat betekent eigenlijk heel simpel dat we ervoor hebben gekozen om een aantal kantoren te sluiten. Dat leidt natuurlijk tot commotie, want dat betekent dat mensen weg moeten van hun vertrouwde werkplek. Maar met een dergelijk dilemma dachten wij: het is beter om het werk te behouden dan om de stenen te behouden; we hebben genoeg handen en hersens nodig bij de Belastingdienst om de taken uit te voeren."*[675]

673 Bijlage bij Kamerstuk II 2012/13, 31490, nr. 104, p. 2.
674 Verslag openbaar verhoor van de heer Asscher, 25 september 2023.
675 Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 29 september 2023.

8.3 Bezuinigingen op de uitvoering zetten dienstverlening onder druk

8.3.1 Al tijdens bezuinigingen signalen dat grenzen efficiency in zicht zijn

De Algemene Rekenkamer concludeert in haar rapport *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties* uit 2013 dat doelmatiger werken vaak mogelijk is, maar zeker wanneer bezuinigingen zich opstapelen dit ook kan leiden tot taakversobering of zelfs het loslaten van publieke taken. De Belastingdienst en het UWV hebben te maken met zulke taakstellingen, additionele (beleidsmatige) bezuinigingsmaatregelen en verborgen bezuinigingen, zoals het achterwege blijven van een loon- en prijsbijstelling of een korting, wat tot een neerwaartse druk op het beschikbare budget leidt.

De bezuinigingen zetten ook bij de Belastingdienst en het UWV de dienstverlening onder druk. Beide organisaties geven in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer aan dat de grenzen van realiseerbare doelmatigheidswinst in zicht zijn. Zo geeft de Belastingdienst aan dat verdere taakstellingen met behoud van het huidige niveau van dienstverlening en handhaving alleen nog inpasbaar zijn als er eenvoudiger wetgeving komt, zodat de dienst minder taken hoeft uit te voeren.

De tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) concludeert in haar rapport *Klem tussen balie en beleid* uit 2021 dat de Tweede Kamer en het kabinet de uitvoering jarenlang hebben 'verwaarloosd'. *"Veel uitvoeringsorganisaties hebben te kampen gehad met bezuinigingen en efficiencytaakstellingen. Vooral de regeerakkoorden van de kabinetten-Balkenende IV en -Rutte I en II bevatten bezuinigingen op het ambtenarenapparaat. Aangezien uitvoeringsorganisaties een aanzienlijk deel van de rijksoverheid vormen, is ook een aanzienlijk deel van de bezuinigingen daar neergeslagen. Dit terwijl uitvoeringsorganisaties er eerder taken bij kregen dan dat eraf gingen. Dit vormde voor veel uitvoeringsorganisaties aanleiding hun dienstverlening grotendeels te digitaliseren, met als gevolg dat persoonlijk contact met de burger verdween. Dat verdwijnen van persoonlijk contact in combinatie met de introductie van automatische besluitvorming (via algoritmen), maakt het voor professionals moeilijker burgers te helpen en maatwerk te leveren. De TCU heeft echter ook geconstateerd dat bij sommige uitvoeringsorganisaties het besef is ontstaan dat de digitalisering te ver is doorgeslagen; zij nemen initiatieven om de trend te keren."*[676]

8.3.2 Digitaliseringsslag UWV gaat ten koste van dienstverlening

Het UWV krijgt gedurende een lange periode te maken met taakstellingen. In het UWV jaarverslag 2008 staat dat er in de periode 2002-2008 in totaal cumulatief 600 miljoen euro is bezuinigd op de organisatie. Het betreft een 25% efficiencytaakstelling tot en met 2006, daarbovenop is in de jaren 2004-2005 een groot deel van de loon-/prijsstijging niet gecompenseerd, waardoor circa 130 miljoen euro per jaar extra moet worden bezuinigd. Vanaf 2007 is er sprake van een extra bezuiniging van €100 miljoen per jaar.[677]

In het UWV jaarverslag 2009 wordt aangegeven dat het budget voor de uitvoeringskosten door al opgelegde bezuinigingen vanaf 2010 aanzienlijk zal dalen en dat extra taakstellingen zich

676 Kamerstuk II 2020/21, 35387, nr. 2, p. 150.
677 UWV. (14-07-2009). UWV Jaarverslag 2008. Geraadpleegd op 24 januari 2024. uwv.nl/nl/publicaties/jaar-en-tertaalverslagen/2009/uwv-jaarverslag-2008

alweer aandienen. *"Dit zal onvermijdelijk leiden tot versobering van onze dienstverlening."*[678] Dit wordt onderschreven in de jaarverslagen van het UWV over de jaren 2010 en 2011, waarin wordt aangegeven dat het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I zodanig ingrijpende bezuinigingen voor het UWV bevat, dat gevolgen voor het takenpakket van het UWV onvermijdelijk zijn. Ook de heer Kemperman, directeur bezwaar en beroep bij het UWV schetst dat het bij een organisatie als het UWV bijna een wetmatigheid is dat een bezuiniging gevolgen heeft voor de dienstverlening: "*En het ging gelijk op met de bezuiniging die op dat moment speelde. Dat betekende dus dat wij binnen Bezwaar en Beroep moesten gaan kijken wat dat voor onze dienstverlening betekende, omdat bezuinigen in een organisatie zoals die van het UWV eigenlijk per definitie betekent dat je de dienstverlening raakt. Dat kan bijna niet anders."*[679]

Om te voldoen aan de taakstellingen kiest het UWV ervoor de bemiddeling van werkzoekenden uit efficiencyoverwegingen te digitaliseren.[680] De fysieke dienstverlening voor werkzoekenden wordt geleidelijk afgebouwd en omgevormd tot een voornamelijk digitale dienstverlening in 2015. Met deze digitaliseringsoperatie, die bekend staat onder de naam 'Redesign' van UWV WERKbedrijf wordt 155 miljoen euro bespaard. Dat lukt door versobering en modernisering van het dienstverleningsconcept, door digitale dienstverlening aan zelfredzame klanten en werkgevers centraal te stellen en intensievere persoonlijke bemiddeling te beperken tot een deel van de werklozen. De digitalisering van de dienstverlening heeft een groot effect op de mogelijkheden tot maatwerk. Vanuit handhavingsperspectief is er daarbij minder ruimte voor persoonlijke begeleiding en preventieve dienstverlening.

Voorzitter van de raad van bestuur van het UWV, Bruno Bruins, licht tijdens zijn openbare verhoor toe dat hij bij zijn aantreden in 2012 een bezuinigingsopdracht meekrijgt. *"Die telde op tot een ordegrootte van 500 miljoen euro, op een uitvoeringsbudget van tussen de 2 en 2,5 miljard; dat was de begroting van UWV, even los van de uitkeringen."* Hij kwalificeert dit als een *"massieve opdracht […] die niet zonder consequenties voor de dienstverlening kon blijven."*

> *Dat is dus een soort spagaat, want probeer maar eens dienstverlening op orde te houden als je bezuinigingen moet doorvoeren en dus mensen moet laten uitstromen. De persoonlijke dienstverlening werd op een laag pitje gezet. Die was veel minder.*
>
> *Openbaar verhoor Bruno Bruins, 15 september 2023*

De heer Asscher vertelt in zijn openbaar verhoor dat digitalisering voor sommige mensen grote consequenties had: *"Ik herinner me dat ik een timmerman sprak die in die periode werkloos was geworden. Die zei: ik moet steeds naar mijn dochter, want ik moet solliciteren met de computer. Ik vond dat heel symbolisch. Iemand die al de stress ervaarde van opeens geen werk meer hebben*

678 UWV Jaarverslag 2009. Geraadpleegd op 24 januari 2024. uwv.nl/imagesdxa/uwv-jaarverslag-2009_tcm94-448895.pdf, p.3.
679 Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 15 september 2023.
680 Bijlage bij Kamerstuk II 2012/13, 31490, nr. 104.

– de bouw ging toen heel slecht – moest vervolgens, juist waar hij hulp bij nodig had, naar zijn dochter toe stappen omdat het allemaal met de computer ging."[681]

De Algemene Rekenkamer geeft in haar rapport *UWV, Balanceren tussen ambities en middelen* uit 2017 aan dat het UWV er ondanks vele beleidswijzigingen en bezuinigingen in geslaagd is in de afgelopen jaren de opgedragen kerntaken adequaat uit te voeren. Het UWV slaagt er volgens de Algemene Rekenkamer gedeeltelijk in deze bezuinigingen in te vullen door de doelmatigheid te vergroten. Daarnaast leidt vereenvoudiging van wet- en regelgeving tot een goedkopere uitvoering.[682]

8.3.3 Gevolgen bezuinigingen dienstverlening Belastingdienst

Zoals beschreven in hoofdstuk 5 geeft de Belastingdienst al voor invoering van het toeslagenstelsel aan niet geëquipeerd te zijn voor de uitvoering ervan. Als de taak wel bij de Belastingdienst wordt neergelegd, moet deze alle zeilen bijzetten om de toeslagen tijdig uit te keren (zie paragraaf 5.2). De focus van de Belastingdienst ligt in de eerste jaren na de invoering op het op orde krijgen van de uitbetaling van de kinderopvangtoeslag. Tot 2011 werkt de Dienst Toeslagen met een ontoereikend ICT-systeem. Mede hierdoor controleert de Dienst Toeslagen in deze jaren aanvragen alleen achteraf, oplopend tot vijf jaar nadat de toeslag is uitgekeerd.[683] Hierdoor moeten mensen teveel ontvangen toeslagen over meerdere jaren terugbetalen en loopt de hoogte van terugvorderingen fors op.

Terwijl deze uitvoeringsproblemen nog volop spelen, legt het kabinet de Belastingdienst in 2010 een budgettaire taakstelling op van structureel €172,5 miljoen. Omdat deze op eerder opgelegde taakstellingen volgt, is de totale taakstelling op dat moment structureel €395 miljoen.[684] Deze taakstelling moet worden behaald met efficiency- en versoberingsmaatregelen, met vereenvoudiging van regelgeving en met taakverlichting. Daarnaast wordt er voor gekozen digitaal te gaan communiceren met burgers en bedrijven.[685] Voor de Dienst Toeslagen wordt veel verwacht van de inzet van het nieuwe ICT-systeem voor het oplossen van de uitvoeringsproblemen en het wegwerken van achterstanden. De Dienst Toeslagen krijgt er geen personeel bij. Zoals in paragraaf 8.2.3 beschreven geeft staatssecretaris Weekers (Financiën) in zijn openbaar verhoor aan dat zij voor de efficiencymaatregelen als uitgangspunt hebben genomen 'liever mensen dan stenen'.[686]

8.4 Financiële kaders bepalend bij beleidskeuzes

De commissie signaleert dat er op diverse momenten sprake is van een situatie waarin eerst financiële keuzes gemaakt worden en pas later wordt bepaald hoe zo'n financieel besluit beleidsmatig ingevuld kan worden. De Algemene Rekenkamer waarschuwt hiervoor in 2013: *"Maar verantwoord bezuinigen impliceert ook dat er op bestuurlijk niveau keuzes worden gemaakt en dat deze expliciet aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Zeker als die keuzes*

681 Verslag openbaar verhoor van de heer Asscher, 25 september 2023.
682 Bijlage bij Kamerstuk II 2016/17, 26448, nr. 586.
683 Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 2, p. 10 en p. 31.
684 Bijlage bij Kamerstuk II 2012/13, 31490, nr. 104.
685 Bijlage bij Kamerstuk II 2011/12, 33000-IXB, nr. 24.
686 Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 29 september 2023.

gevolgen hebben voor de beleidsuitvoering en voor de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Aan deze norm wordt niet altijd voldaan."[687]

De commissie ziet hiervan een aantal voorbeelden, bijvoorbeeld bij de groei van het gebruik van de kinderopvang, waarvan de budgettaire gevolgen opgevangen moeten worden. Daarbij zijn bij de start van het kabinet-Rutte I de bij de formatie betrokken partijen het eens over de behoefte aan een strikter fraudebeleid. Het onderwerp wordt opgenomen in het regeerakkoord en er wordt een bezuiniging van €180 miljoen voor ingeboekt. Ten tijde van het schrijven van het regeerakkoord is nog niet duidelijk hoe deze bezuiniging inhoudelijk ingevuld gaat worden. Die invulling vindt later plaats en dan blijkt de ingeboekte bezuiniging lastig te realiseren.

8.4.1 Onvoorziene groei van het gebruik van kinderopvang leidt tot financiële druk op OCW en extra inzet op fraudebestrijding

In paragraven 4.3 en 4.4 is beschreven hoe al snel na de invoering van de Wet kinderopvang de toename van het gebruik van de opvang beduidend groter is dan voorzien. De omvang en snelheid van de groei overtreffen alle prognoses, zo stelt staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) Sharon Dijksma in een brief die zij op 20 juni 2008 aan de Tweede Kamer stuurt. In de brief staat ook: "*Als gevolg van deze groei wordt in 2007 per saldo €0,5 miljard meer uitgegeven voor de kinderopvangtoeslag dan was begroot (€1,6 miljard). Bij ongewijzigd beleid zal deze overschrijding in 2011 zijn opgelopen naar circa €1,2 miljard.*"[688]
Een deel van de groei van het gebruik van formele kinderopvang wordt veroorzaakt door een verschuiving van informele naar formele opvang. Dit speelt vooral bij de groei in het gebruik van gastouderopvang. Staatssecretaris Dijksma (OCW) duidt dit aan als 'oneigenlijk gebruik' van de wet.

> *Het probleem was dat een deel daarvan volgens de wet mocht. Dat kwalificeerden we dan ook niet als misbruik maar als oneigenlijk gebruik. Daar was de wet niet voor bedoeld. Het was niet in de geest van de wet maar er ook niet mee in strijd. Op dat terrein moest er dus gewoon een wetswijziging plaatsvinden om ervoor te zorgen dat het niet meer mocht.*
>
> *Openbaar verhoor Sharon Dijksma, 11 september 2023*

De toegenomen groei van het gebruik van de kinderopvangtoeslag zit vooral bij de gastouderopvang: tussen 2005 en 2007 stijgt het aantal kinderen met gastouderopvang met 227%. Daarnaast signaleert staatssecretaris Dijksma (OCW) in de brief van 20 juni 2008: "*Bij een specifiek deel van de gastouderopvang worden constructies opgezet waarbij financiële motieven de boventoon voeren. Doordat in deze situatie de belangen van ouders (kinderopvangtoeslag), gastouders (inkomsten) en gastouderbureau (provisie) parallel lopen, ontbreken de noodzakelijke checks and balances.*"[689]

687 Bijlage bij Kamerstuk II 2012/13, 31490, nr. 104.
688 Kamerstuk II 2007/08, 31322 nr. 25, p. 3.
689 Kamerstuk II 2007/08, 31322, nr. 25, p. 3.

Vanaf 2007 verschijnen ook de eerste berichten in de media over problemen met gastouders: er wordt geschreven over 'malafide gastouderbureaus' en later over problemen met naheffingen en terugvorderingen door de Belastingdienst bij ouders.[690] In diezelfde periode komen er signalen vanuit de Belastingdienst en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) over mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik bij gastouderbureaus.

> *Over 2006/2007. Toen zijn we tegen constructies aangelopen. [...] We kregen te maken met straten die op elkaars kinderen gingen passen. De buren gingen op de kinderen van de buren passen, het hele rijtje door. We kregen te maken met opa-oma-opvang. Wat ik nu noem, is geen misbruik, want misbruik is, volgens mijn definitie, iets wat in strijd is met de wet.*
>
> *Openbaar verhoor Dennis Blansjaar, 27 september 2023*

Staatssecretaris Dijksma (OCW) geeft naar aanleiding van de signalen in 2008 opdracht aan de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), vanwege expertise op het gebied van uitkerings- en subsidiefraude, om onderzoek te doen naar misbruik en oneigenlijk gebruik bij gastouderbureaus.[691] De SIOD concludeert dat de Wko hiervoor veel ruimte biedt.

De signalen over en ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik met de kinderopvangtoeslag zijn samen met de budgettaire overschrijdingen aanleiding voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) om over te gaan tot een wetswijziging. Staatssecretaris Dijksma (OCW) stelt tijdens haar verhoor dat de wet "*een paard van Troje*" bleek te zijn: haar ministerie kreeg "*het hele stelsel als cadeau.*" Daarvoor viel de afdeling Kinderopvang onder het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar met het aantreden van kabinet-Balkenende IV verhuist de afdeling naar het ministerie van OCW.

De gevolgen van deze verhuizing zijn groot. Het betekent ten eerste dat het ministerie plots verantwoordelijk is voor de gevolgen van een wet die door een ander ministerie is opgesteld en uitgewerkt. Staatssecretaris Dijksma (OCW) zegt hierover tijdens haar openbaar verhoor dat er discussie is geweest tussen beide ministeries. Ook omdat de budgettaire overschrijdingen op de veel kleinere begroting van het ministerie van OCW een veel groter effect zouden hebben dan op de begroting van het ministerie van SZW. Ze vertelt tijdens haar openbaar verhoor dat de ramingen een nog grotere groei lieten zien als er niets aan de wet zou veranderen: "*Uiteindelijk keken we voor een periode van die regeertijd aan tegen een overschrijding van misschien wel een miljard. Als je weet dat er op dat moment een paar miljard werd geïnvesteerd in kinderopvang, dan weet je dat dat op het totaalbedrag natuurlijk gigantisch was.*"[692] De overschrijdingen spelen vervolgens een grote rol in de discussie rondom de wetswijziging. Dit komt vooral vanwege de zorgen dat ze ten koste kunnen gaan van de andere budgetten van het ministerie van OCW, zoals het onderwijs. Directeur Kinderopvang bij het ministerie

690 Van Atteveldt et al. (2024), pp. 143-149.
691 SIOD. Nota aan staatssecretaris Klijnsma inzake Berichtgeving onderzoek gastouderbureaus, 18 september 2009.
692 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dijksma, 11 september 2023.

van OCW, Christianne Mattijssen, zegt hierover in het openbaar verhoor: "*In dit geval was het crisiskarakter dat die overschrijding zo groot dreigde te worden – en het ministerie van Financiën was niet bereid daar zomaar geld bij te leggen – dat er dan bezuinigd zou moeten worden op OCW om die overschrijding het hoofd te kunnen bieden. Als dat niet met kinderopvangbudget kan, dan kom je automatisch uit op het budget van basisonderwijs, voortgezet onderwijs, hoger onderwijs of wetenschap*."[693]

Het ministerie van Financiën heeft hierbij een belangrijke rol: zowel staatssecretaris Dijksma (OCW) als de directeur Kinderopvang Mattijssen wijzen op de begrotingsregels waar vanuit het ministerie van Financiën sterk aan wordt vastgehouden. Die regels stellen dat als een ministerie problemen heeft met de begroting, dat die binnen het eigen budget moeten worden opgelost. Uit documenten van het ministerie van Financiën blijkt dat de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) van het ministerie van Financiën sterk aanstuurt op de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW. Ambtenaren van Financiën waarschuwen minister van Financiën Wouter Bos op 14 april 2008 voor het risico dat het ministerie van OCW de tekorten bij het ministerie van Financiën probeert te laten neerslaan: "*Expliciet wijzen wij u erop dat welke afspraak t.a.v. de raming ook gemaakt wordt, het kan nooit en te nimmer zo zijn dat het risico van een (te) lage raming bij u komt te liggen, de begrotingsregels (specifieke dekking als uitgangspunt) dienen onverkort te worden gehandhaafd.*"[694] De opstelling van de IRF van het ministerie van Financiën is volgens staatssecretaris Dijksma (OCW) "*altijd heel stevig*" en ook directeur Kinderopvang Mattijssen stelt dat de IRF veel macht heeft: "*Geld is sowieso een heel machtige factor"*, vertelt zij tijdens haar openbaar verhoor.[695]

Om tot een oplossing te komen hebben de ambtenaren van OCW regelmatig contact met die van Financiën. Staatssecretaris Dijksma (OCW) en directeur Kinderopvang Mattijssen vertellen tijdens hun openbaar verhoor dat er ambtelijk geen oplossing wordt gevonden. De ambtelijke gesprekken lopen "*stroef*", zo stelt staatssecretaris Dijksma (OCW). Ook de gesprekken tussen de bewindspersonen lopen stroef volgens haar.[696] Zowel bij de ambtelijke gesprekken als de gesprekken tussen de bewindspersonen speelt de IRF een grote rol.

De gesprekken over de problemen met de Wko verworden zo tot een discussie over waar de budgettaire tekorten terechtkomen. De beleidsmatige consequenties en de betekenis ervan voor de mensen die gebruik maken van kinderopvangtoeslag komen in die gesprekken niet aan bod (zie ook hoofdstuk 4.3.2).



8.4.2 Taakstelling van 180 miljoen van kabinet-Rutte I met harder fraudebeleid niet te realiseren

Het kabinet-Rutte I zet onder andere in op bezuinigingen in de sociale zekerheid, te realiseren door een strenger fraudebeleid. *"Hardere aanpak fraude uitkeringen. Fraude met uitkeringen ondermijnt de solidariteit. Onterecht verstrekte uitkeringen zullen daadwerkelijk worden teruggevorderd, ongeacht de hoogte van de fraude. Bijstandgerechtigden worden bij fraude*

693 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Mattijssen, 27 september 2023.
694 Ministerie van Financiën. Notitie van Inspectie der Rijksfinanciën aan de minister van Financiën Bos inzake Bilateraal OCW, 14 april 2008, pp. 1-6.
695 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Mattijssen, 27 september 2023.
696 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dijksma, 11 september 2023.

bestraft met het inhouden van de uitkering gedurende drie maanden."[697] Dit moet structureel €180 miljoen opleveren.[698]

In zijn openbaar verhoor verklaart minister-president Rutte dat in 2010 bij de totstandkoming van het regeerakkoord fraudebestrijding in de sociale zekerheid als bezuinigingsmaatregel aan de orde is geweest.[699] Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Henk Kamp vertelt dat niet alleen bij het kabinet-Rutte I, maar ook bij de Tweede Kamer, het kabinet ervoor en het kabinet erna de overtuiging is dat het harder aanpakken van fraude noodzakelijk is: *"Het kabinet voor ons vond dat ook. De staatssecretaris had al in het jaar 2008 gezegd dat hij vond dat fraude krachtiger aangepakt zou moeten worden. Ook het kabinet na ons maakte fraudebestrijding tot prioriteit. Ik heb net aangegeven hoe bij de behandeling* [red. van de fraudewet] *in de Tweede Kamer ook weergegeven werd hoe daarover in het land gedacht werd. Dus al met al maakte dat het urgent en tot een prioriteit om aan fraudebestrijding te doen*."[700] Pieter Heerma, Kamerlid voor het CDA, schetst hetzelfde beeld: "*Wij hadden zelf in ons verkiezingsprogramma hele duidelijke en strakke teksten staan over dat fraude harder aangepakt moest gaan worden. […] In die tijd, en zeker vanaf het begin van deze eeuw, was er heel veel aandacht voor fraude en voor de falende aanpak daarvan. In de politieke en maatschappelijke discussie was er brede consensus over dat fraude nooit mag lonen, dat fraude de bijl is aan de wortel van de sociale zekerheid en dat er lik-op-stukbeleid moest komen*."[701]

De politieke overtuiging van het kabinet leidt onder meer tot de fraudewet in 2013 en de invoering van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (Waftf) in 2014. In het bijzonder houdt de fraudewet uit 2013 een substantiële verzwaring van sancties in. Ten tijde van het regeerakkoord is echter geen concrete invulling bedacht van de taakstelling van €180 miljoen waar het regeerakkoord in voorziet. Dit bedrag is door het CPB op basis van foute veronderstellingen als mogelijke opbrengst van fraudebestrijding berekend (zie ook hoofdstuk 5.3).

Het bedrag is afkomstig uit het verkiezingsprogramma van de PVV waarin verschillende maatregelen voor de sociale zekerheid zijn opgenomen. Voor het deel van deze maatregelen dat bedoeld is uitkeringsfraude te bestrijden raamt het CPB de opbrengsten op €180 miljoen (zie hoofdstuk 5.3.4).[702] Voor de doorrekening van de maatregelen uit het regeerakkoord heeft het CPB gebruik gemaakt van beleidsinformatie uit de begroting van SZW (2010).[703] In deze begroting staat vermeld dat het aantal geconstateerde *fraudegevallen* in 2008 in de Wet werk en bijstand 29.180 en het aantal *overtredingen* in de werknemersverzekeringen 27.000 bedraagt.[704,705] Het CPB vermenigvuldigt deze aantallen fraudegevallen en overtredingen

697 Kamerstuk II 2010/11, 32417, nr. 15, p. 45.
698 Kamerstuk II 2010/11, 32417, nr. 15, pp. 13-14.
699 Verslag openbaar verhoor van de heer Rutte, 4 oktober 2023.
700 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 13 september 2023.
701 Verslag openbaar verhoor van de heer Heerma, 25 september 2023.
702 Centraal Planbureau (CBP) (20-05-2010). Verkiezingsprogramma's doorgerekend: Keuzes in Kaart 2011-2015. Geraadpleegd op 22 januari 2024. cpb.nl/publicatie/verkiezingsprogrammas-doorgerekend-keuzes-kaart-2011-2015
703 Kamerstuk II 2009/10, 32123-XV, nr. 2.
704 Aantal overtredingen in de WW is 14.000, in de WAO 5000 en in de Ziektewet 8000. Kamerstuk II 2009/10, 32123-XV, nr. 2, pp. 83 en 85.
705 Kamerstuk II 2009/10, 32123-XV, nr. 2, p. 93.

vervolgens met een gemiddelde uitkering over drie maanden (€3.200), met als uitkomst het bedrag van de taakstelling: €180 miljoen.[706]

Het aantal geconstateerde fraudegevallen in de Wet werk en bijstand (29.180), door het CPB gebruikt bij de onderbouwing van de taakstelling van 180 miljoen, is gebaseerd op de Bijstandsdebiteurenstatistiek (BDS) en Bijstandsfraudestatistiek (BFS) van het CBS.[707] De BFS bevat gegevens over *vermeende* fraudezaken die door de Nederlandse gemeenten onderzocht én geregistreerd zijn. Het CBS stelt het schenden van de inlichtingenplicht bovendien gelijk aan bijstandsfraude. Uitspraken doen over de totale hoeveelheid gepleegde bijstandsfraude is op basis van dit bestand volgens het CBS niet mogelijk.

In het regeerakkoord is deze foutieve inschatting van de opbrengsten van fraudebestrijding overgenomen, zonder dat duidelijk gemaakt is hoe deze ingevuld moet worden. De fraudetaakstelling van 180 miljoen landt op de begroting van het ministerie van SZW. Dat is bijzonder, omdat de WW (uitkeringen) niet uit de SZW-begroting wordt betaald, maar met premiegelden, zo verklaart directeur Handhaving van SZW Rob Krug: *"En het merkwaardige was dat het idee was dat die fraudetaakstelling ten laste van de begroting van Sociale Zaken zou worden gebracht, terwijl de overtredingen van de WW die gecorrigeerd worden, in de premiegelden vallen en dus helemaal niet op de begroting terechtkomen. Dus zeker de helft van die 180 miljoen kon helemaal niet op de begroting van Sociale Zaken gekort worden, tenzij gewoon als forfaitaire korting."*[708]

In een nota van SZW van 1 oktober 2010 over de gevolgen van het regeerakkoord staat hierover: *"Fraude onderdeel is risicovol. We betwijfelen of deze bezuiniging haalbaar is. De besparing zal naar verwachting moeilijk te realiseren zijn, het is een groot bedrag van 180 miljoen dat zelfs bij een draconisch sanctieregime moeilijk zal zijn."*[709]

De heer Krug wijst minister Kamp (SZW) op de gebrekkige onderbouwing van de bezuiniging (zie paragraaf 6.3) en wijst hem tevens op onderbouwde cijfers over de omvang van fraude, die duiden op aanzienlijk lagere opbrengsten uit fraudebestrijding. Minister Kamp (SZW) houdt echter vast aan de taakstelling: *"Het is ondenkbaar dat in het regeerakkoord 180 miljoen staat en dat ik op een ministerie kom en zeg: nou, laten we maar eens kijken wat we met die 180 miljoen doen. Zo werkt het niet. Je hebt de plicht om ervoor te zorgen dat wat er in het regeerakkoord staat, uitgevoerd gaat worden, ook wat dit betreft. Bovendien is het voor het hele proces van totstandkoming van een goed wetsvoorstel ook nuttig dat daar druk op zit. Zo'n bedrag van 180 miljoen helpt ook om ervoor te zorgen dat je zo snel mogelijk tot een goede wet kunt komen."*[710]

706 Ministerie van SZW. Presentatie directeur Naleving Krug aan de minister van SZW Kamp inzake handhaving in het SZW-domein, 1 november 2010.
707 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (30-04-2015). Bijstandsfraude per provincie, gemeentegrootte, regeling, bedrag, 2002-2008. Geraadpleegd op 9 januari 2024, cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/70127ned?q=bijstandsfraudestatistiek%202008#shortTableDescription
708 Verslag openbaar verhoor van de heer Krug, 12 september 2023.
709 Ministerie van SZW. Nota van directie inkomensverzekeringen en voorzieningen aan DG P&I staf inzake Analyse gevolgen regeerakkoord, 1 oktober 2010.
710 Verslag openbaar verhoor van de heer Kamp, 13 september 2023.

De heer Krug verklaart hierover: *"Toen heeft de minister dus gezegd: dan moeten de maatregelen zowel op de WW als op de volksverzekeringen als op de bijstand betrekking hebben. Hij heeft toen opdracht gegeven aan een werkgroepje van ambtenaren om de korting van drie maanden te gaan uitwerken voor het boete- en maatregelenbesluit voor de sociale verzekeringen en voor de Wet werk en bijstand."*[711]

Naast de besparing op de uitkeringen in de sociale zekerheid voorziet de taakstelling van €180 miljoen ook in een besparing voor de kinderopvangtoeslag. Hiervoor is de Belastingdienst als uitvoerder van de toeslagen verantwoordelijk. Ook van dit deel is niet duidelijk hoe de opbrengst gerealiseerd moet worden. De Belastingdienst heeft in het voorjaar van 2011 een raming opgesteld van de mogelijke fraudeopbrengst van de kinderopvangtoeslag.[712] Die bedraagt €10 miljoen per jaar. Dit bedrag is te laag om de totale taakstelling van €180 miljoen te halen. Daarvoor is €25 miljoen per jaar nodig. Zowel het ministerie van Financiën als het ministerie van Algemene Zaken stuurt erop dat de €25 miljoen per jaar toch wordt opgehaald. In een ambtelijk advies aan minister Kamp (SZW) voorafgaand aan de ministerraad staat: "*Het is voor FIN en AZ essentieel dat met het wetsvoorstel de taakstelling van €180 miljoen gerealiseerd wordt.*"[713] Financiën schrijft over deze taakstelling: "*De Belastingdienst heeft in het voorjaar een raming opgesteld van de fraudeopbrengst bij de kinderopvangtoeslag. Die bedroeg toen 10 mln. per jaar (zit ook documentje over in het archief), waardoor de totale opbrengst van de taakstelling niet gehaald zou worden. Onder (politieke) druk, o.a. van ons maar ook van AZ, heeft SZW toen de fraudeopbrengst bij de kinderopvangtoeslag verhoogd naar 25 mln. structureel. Als het goed is heeft SZW dit afgestemd met/gemeld aan de Belastingdienst*."[714] Onder druk van het ministerie van Algemene Zaken en het ministerie van Financiën wordt de taakstelling voor de Belastingdienst uiteindelijk verhoogd van 10 miljoen euro naar 25 miljoen euro.

Projectleider implementatie fraudeaanpak Daniëlle Schiet vertelt tijdens haar openbaar verhoor hoe ze de financiële druk heeft ervaren: *"Er was natuurlijk druk om de fraudewet snel te implementeren. De druk zat voor mij heel erg op het besparingsverlies, zoals ze dat noemen. In het regeerakkoord was een soort reeksje ingeboekt, zo van: dat jaar halen we zoveel extra binnen met boetes, dat jaar zoveel, dat jaar zoveel. Het oorspronkelijke idee was dat die fraudewet per 1 juli 2012 in werking zou treden. Dat lukte niet met een heel streng Raad van Stateadvies, dus dat werd 1 januari 2013. Dat leverde uit mijn hoofd al een besparingsverlies op van 50 miljoen. Dat moest gedekt worden. Dat is dan binnen de begroting van Sociale Zaken uiteindelijk opgelost. […] Elke vertraging had financiële effecten. Daarmee werd de druk om snel te komen met de fraudewet wel groter."*[715]

Zonder dat in het regeerakkoord gespecificeerd is dat €25 miljoen van de €180 miljoen bij de kinderopvangtoeslag gerealiseerd moet worden en zonder dat onderbouwd is hoe deze €25 miljoen gerealiseerd kan worden bij de kinderopvangtoeslag, besluit het kabinet tot een taakstelling van €25 miljoen op de kinderopvangtoeslag.

711 Verslag openbaar verhoor van de heer Krug, 12 september 2023.
712 Ministerie van Financiën. Achtergronddocument Fraude, 31 augustus 2011.
713 Ministerie van SZW. Advies onder-/ministerraad van de directie Naleving aan de minister van SZW Kamp inzake Wetsvoorstel Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, 25 oktober 2011.
714 Ministerie van Financiën. Achtergronddocument Fraude, 31 augustus 2011.
715 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Schiet, 12 september 2023.

8.4.3 Herziening boetes fraudewet

Ook bij de herziening van de fraudewet spelen financiële kaders een doorslaggevende rol. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op 24 november 2014 stelt dat alle boetes op overtredingen voortaan moeten worden getoetst op proportionaliteit. Dit roept de vraag op of boetes opgelegd vanaf 1 januari 2013 tot november 2014 moeten worden herzien. Het UWV adviseert de minister van SZW Lodewijk Asscher om over te gaan tot een herziening van de totale doelgroep.[716] In het voorstel van het UWV worden alle boetes herzien die sinds 1 januari 2013 onder het nieuwe sanctiebeleid zijn opgelegd. Ook de Tweede Kamer lijkt voor een volledige herziening te zijn.[717]

Tijdens zijn openbaar verhoor vertelt voorzitter van raad van bestuur van het UWV Bruno Bruins dat de CRvB-uitspraak "*met een glimlach werd ontvangen*." Het UWV gaat direct aan de slag met een notitie om met het ministerie van SZW te bespreken hoe boetes moesten worden teruggedraaid. Daarover zegt de heer Bruins tijdens zijn openbaar verhoor: "W*ij wilden zo snel mogelijk al die boetes ongedaan maken. Wij dachten: als we dat doen, maken we schoon schip.*"[718] Minister Asscher (SZW) gaat niet mee in het voorstel van het UWV om alle boetes te herzien.

Uit documenten van het ministerie van SZW wordt duidelijk dat minister Asscher (SZW) ervoor kiest om de boetes niet volledig te herzien "*omdat dit juridisch niet verplicht is, vanwege de precedentwerking en omdat dit een budgettair gat slaat*."[719] Ook het verslag van een bestuurlijk overleg met het UWV van 8 december 2014 laat zien dat geld een rol speelt bij de keuze niet volledig te herzien: "*UWV vraagt zich af wat er moet gebeuren met de mensen die een 100% boete opgelegd hebben gekregen en geeft aan dat een herstelactie uitvoerbaar is. De minister wijst er op dat dit lastig te realiseren is en vraagt naar de kosten. UWV geeft aan dat het ongeveer €10 mln kost en dat het om ongeveer €40 mln opgelegde boetes gaat. SZW geeft aan dat het belangrijk is om dit korte termijn scherp te hebben, ook bij de SVB speelt dit. De minister vraagt UWV of er met een 'schrijnende gevallen' lijn gewerkt kan worden, maar UWV is van mening dat dit heel lastig gaat worden, omdat elke grens arbitrair is. De totale kosten zijn op dit moment niet bekend. De minister geeft aan dat het in het debat straks van belang is om naast een voorstel voor wetswijziging, tijd te vragen om zorgvuldig naar de financiële consequenties te kijken of alvast de waarschuwing te introduceren.*"[720]

8.5 Perverse prikkels businesscases versterken hard beleid

De combinatie van hard fraudebeleid en bezuinigen leidt op twee momenten tot zogenoemde businesscases. Het opsporen van fraude kan immers ook geld opleveren door de teruggave van onterecht uitgekeerde uitkeringen of toeslagen en de toegekende boetes. De commissie signaleert dat deze businesscases in zichzelf een perverse prikkel vormden; ze zetten aan tot net zo lang controleren tot de financiële doelstellingen gehaald zijn.

716 UWV. Brief van de voorzitter van RvB Bruins aan minister van SZW Asscher inzake Uitwerking herzieningsscenario's nav uitspraak Centrale Raad van Beroep betreffende toepassing van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW, 16 december 2014.
717 Ministerie van J&V. Verslag DG-overleg rijksbrede fraudebestrijding, 22 april 2015.
718 Verslag openbaar verhoor van de heer Bruins, 15 september 2023.
719 Ministerie van SZW. Mail van ambtenaar van SZW aan ambtenaar van SZW, 1 juni 2015, 12.20 PM. Onderwerp: DG staf 1/6.
720 Ministerie van SZW. Verslag Bestuurlijk Overleg UWV, 16 maart 2015.

8.5.1 Businesscase UWV leidt tot risicogericht toezicht

Zoals in hoofdstuk 7.12 beschreven, ziet het kabinet-Rutte II mogelijkheden om de uitkeringslasten te verlagen door intensivering van het toezicht. In het kader van de Ministeriële Commissie Fraude wordt door het ministerie van Financiën samen met de betrokken beleidsdepartementen een kader opgesteld waaraan businesscases moeten voldoen. Het ministerie van SZW vraagt het UWV en de SVB met voorstellen te komen tot intensivering van het toezicht die een positief effect op de uitkeringslasten zullen hebben. Dit leidt in 2013 tot de businesscase versterking toezicht van het UWV en de UWV Toezichtvisie en –organisatie.[721,722] De verwachting is dat de netto opbrengsten van de intensivering van het toezicht door het UWV €43 miljoen bedragen.

Het voorgaande hoofdstuk laat zien hoe deze businesscase aanleiding is om risicogericht toezicht te introduceren. Er wordt vanaf dat moment ingezet op het identificeren, kwantificeren en detecteren van nalevingsrisico's binnen klantgroepen of klantprocessen en het ontwikkelen en testen van risicomodellen en –profielen ter voorkoming, detectie en bestrijding van misbruikrisico's. Daarbij worden terugvorderingen van onterechte uitkeringen als opbrengst aangemerkt.[723] Het voorgaande hoofdstuk maakt duidelijk met welke risico's dit gepaard gaat.

Daarnaast ontstaat de bijzondere situatie dat ontwikkelingen op andere gebieden effect hebben op de opbrengst van de businesscase. Als door de uitspraak van de CRvB de boetebedragen in de nieuwe wetgeving worden aangepast, heeft dit direct effect op de verwachte opbrengsten van de businesscase. En wanneer door een systeemwijziging wijzigingen in de inkomenssituatie voortaan automatisch via de polisadministratie worden verwerkt, is fraude door het opgeven van onjuiste inkomstengegevens in beginsel niet meer mogelijk.[724] Het leidt tot een kleiner aantal interne meldingen en het wordt daarmee moeilijker de geraamde opbrengsten van de businesscase te realiseren.

8.5.2 Business case intensivering toezicht toeslagen leidt tot hardere fraudejacht

In de zomer van 2013 ontwikkelt de Dienst Toeslagen samen met de IRF de Businesscase intensivering toezicht toeslagen. Met de businesscase worden maatregelen ter bestrijding van fraude met toeslagen gefinancierd. De businesscase staat ook wel bekend als de 'businesscase fraude' (zie ook hoofdstuk 5.3.8).[725]

In het managementteam Fraudebestrijding (mt Fraude) van de Dienst Toeslagen komt de business case in juni en juli 2013 ter sprake. In juni 2013 wordt een verzoek van de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) besproken om extra opbrengsten te genereren door meer fraudebestrijding. Om dit uit te zoeken wordt contact opgenomen met de FIOD en de Belastingdienst.[726] Uit het verslag van het overleg van 22 juli 2013 blijkt dat het kabinet nog op zoek is naar geld en doet een van de mt-leden de oproep om business cases in te brengen als er sprake is van

721 UWV. Assurancerapport Businesscase Versterking Toezicht UWV, mei 2013.
722 UWV. UWV Toezichtsvisie en -organisatie, 6 juni 2013.
723 Bijlage bij Kamerstuk II 2015/16, 26448, nr. 568, p. 33.
724 Bijlage bij Kamerstuk II 2015/16, 26448, nr. 556, p. 3 en p. 9.
725 Kamerstuk II 2012/13, 17050, nr. 435.
726 Ministerie van Financiën. Verslag mt-fraudebestrijding, 10 juni 2013.

fraudebestrijding, een suggestie waar de IRF voor open staat. Daarnaast vraagt een mt-lid om voorbeelden van fraudebestrijding die veel opleveren snel te behandelen in het mt Fraude.[727]

Naast financiering van maatregelen ter bestrijding van fraude krijgt de Dienst Toeslagen via deze businesscase de middelen om vier extra teams in te richten, de zogeheten 'Intensief Subjectgericht Toezichtteams' (IST-teams). Deze teams behandelen met name toeslagaanvragen die door het risicoclassificatiemodel worden uitgeworpen (zie ook hoofdstuk 7.12). Tussen april 2014 en 2016 worden hiervoor onder andere circa 100 fte ambtenaren aangenomen. Vanuit de beleidsdepartementen (SZW en Binnenlandse Zaken) wordt aan de extra middelen nadrukkelijk de prikkel verbonden om extra opbrengsten te genereren in de vorm van niet-uitgekeerde toeslagaanvragen. Hierover moet de Dienst Toeslagen zich in de jaren 2014-2018 ook verantwoorden naar de beleidsministeries door middel van een fraudemonitor. Voor deze intensivering van het toezicht op het toeslagenstelsel krijgt de Dienst Toeslagen jaarlijks €25 miljoen. Daarnaast krijgt het ministerie van BZK per jaar €8 miljoen voor extra uitgaven voor de Basis registratie Personen (BRP) en de uitvoeringsorganisatie Logius, die verantwoordelijk is voor onder andere die dienstverlening van DigiD.

Deze totale jaarlijkse kosten à €33 miljoen worden gefinancierd door de ministeries van SZW en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Er komt €16,5 miljoen van de SZW-begroting voor kinderopvangtoeslag en €16,5 miljoen van de BZK-begroting voor huurtoeslag. De gedachte achter deze wijze van financieren is dat de departementen minder geld kwijt zijn aan onterecht uitgekeerde toeslagen door het toezicht hierop aan te scherpen. De verwachting is dat de opbrengsten van het geïntensiveerde toezicht tenminste even hoog zijn als de budgetoverheveling van de beleidsministeries naar de Dienst Toeslagen. Tijdens de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag legt de directeur Toeslagen Gerard Blankestijn uit dat de kern van de businesscase is dat de ministeries van SZW en BZK het geld dat zij aan de Dienst Toeslagen overhevelen, terug willen zien in niet-uitgekeerde toeslagaanvragen. "*De bedoeling was wel heel nadrukkelijk: dat geld dat wij er als beleidsdepartementen in hebben gestopt, dat willen we ook daadwerkelijk terugzien*."[728]

De businesscase fraude richt zich meer op fouten dan op fraude en de IST-teams treffen in de praktijk weinig fraudegevallen aan. Desondanks moeten ze zichzelf wel terugverdienen. Ze gaan zich daarom richten op extra controle van de rechtmatigheid van de aanvragen, met name van de aanvragen die als hoog risico zijn bestempeld. Ondanks dat de IST-teams dus niet direct fraude bestrijden, zorgt de financiële prikkel ervoor dat de teams foute aanvragen eruit gaan halen om zichzelf terug te verdienen.

De intensivering op de rechtmatigheid van controles gaat in 2018 ten koste van de bezwaarbehandeling. Omdat de capaciteit niet binnen de IST-teams gevonden kan worden, worden voor de controle van 1.000 extra hot/hor-posten ambtenaren weggehaald bij de afdeling bewaar. In december 2018 worden 1.950 bezwaren met zes weken verdaagd, wat inhoudt dat de afhandelingstermijn wordt verlengd en mensen dus langer moeten wachten op de behandeling van hun bezwaren. Dit gaat ten koste van de rechtsbescherming aan mensen.

727 Ministerie van Financiën. Verslag mt-fraudebestrijding, 22 juli 2013.
728 Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 2, p. 39.

Voor de businesscase heeft dit positieve gevolgen: met het verdagen van de bezwaren naar het volgende jaar wordt ook het terugdraaien van onterechte terugvorderingen uitgesteld.

Mt-lid Monique Van de Bospoort, van 2016 tot 2019 verantwoordelijk voor handhavingsregie en de IST-teams, stelt dat de businesscase fraude *"om de nek hing."* In 2018 staat er bijvoorbeeld grote druk op de opbrengst als blijkt dat deze in september nog niet voldoende is. Het mt zet dan *"alles op alles"* om de businesscase ook in 2018 te halen en besluit om 2.000 extra controles uit te voeren op zogenaamde hot/hor-posten, posten met een hoge toeslag (boven de €20.000). Hierbij gaat het per definitie om mensen met een laag inkomen. Mevrouw Van de Bospoort licht toe: *"Op het moment dat je in een groep van posten kijkt, weet je dat er altijd onterechte aanvragen in zitten. Die zitten er eigenlijk altijd in. Op het moment dat je die aanvragen uit de hot/hor haalt, is het bedrag dat je kunt opvoeren, hoger."*[729]

Deze druk wordt extra hard gevoeld in 2018, wanneer duidelijk wordt dat de Dienst Toeslagen de toegezegde opbrengst van €25 miljoen niet gaat halen. Het mt van de Dienst Toeslagen wil op dat moment al enige tijd af van de businesscase, onder andere omdat de wijze van opbrengsten berekenen niet meer volstaat.[730] Toch kan het mt niet zelfstandig besluiten om af te wijken van de besparingen uit de businesscase. Hiervoor heeft de Dienst uitdrukkelijk de toestemming nodig van de ministeries van SZW en BZK. Om dit moeilijke gesprek met de beleidsministeries te vergemakkelijken, doet de Dienst Toeslagen zijn best om de besparing van €25 miljoen in 2018 alsnog te halen. Op de vraag of het managementteam van de Dienst Toeslagen ruimte voelde om af te wijken van de besparing in de businesscase antwoordt mevrouw van de Bospoort het volgende: *"Nee, die ruimte werd niet gevoeld. Ik zei al dat er in 2018 wat druk op kwam omdat de vraag was of we het gingen halen. We wilden heel graag het gesprek aangaan met de beleidsministeries om daarvan af te komen. Maar we hadden wel het beeld dat we dat gesprek beter konden voeren als we hem ook dat jaar zouden halen. Dan zit je toch iets gerieflijker aan tafel. Dat was in ieder geval ons beeld."*[731]

Dat de Dienst Toeslagen niet zelfstandig kan besluiten om af te wijken van het monitoren van de opbrengsten van de businesscase wordt in april 2020 nogmaals door staatssecretaris van Financiën Alexandra van Huffelen bevestigd. De staatssecretaris schrijft over de businesscase in reactie op vragen van Renske Leijten (SP): "*In 2018 heeft de Belastingdienst aangegeven dat de opbrengst van 25 miljoen euro voor dat jaar niet gehaald zou gaan worden. Daarbij is aangegeven dat naarmate onjuiste aanvragen aan de voorkant voorkomen worden, de gemeten opbrengst afneemt. [...] Het besluit om te stoppen met de monitoring van de opbrengst is genomen in een ambtelijk overleg tussen het ministerie van Financiën en de ministeries die beleids- en budgetverantwoordelijk zijn voor de verschillende toeslagen*."[732]

Zowel de Adviescommissie uitvoering toeslagen (commissie-Donner) als de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag heeft in 2020 geconstateerd dat de harde targets van de businesscase intensivering toezicht toeslagen een perverse prikkel zijn geweest

729 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Van de Bospoort, 28 september 2023.
730 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Van de Bospoort, 28 september 2023.
731 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Van de Bospoort, 28 september 2023.
732 Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2631, p. 4.

voor de Dienst Toeslagen om het toezicht op de toeslagen aan te scherpen.[733] Ook directeur van de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst Van der Vlist constateert dat wanneer hij gevraagd wordt naar het gebruik van businesscases bij de FIOD tijdens zijn openbaar verhoor:

> *Het is natuurlijk een volstrekt perverse prikkel wanneer je activiteiten geld gaat geven om het toezicht beter te maken, maar ze in de problemen komen als ze het beter maken en er minder onregelmatigheden komen, omdat ze dat geld niet meer krijgen. Dat is precies de omgekeerde weg, dus een perverse prikkel.*
>
> *Openbaar verhoor Hans van der Vlist, 29 september 2023*

Ook de Adviescommissie uitvoering toeslagen (commissie-Donner) stelt ten aanzien van een dergelijke financiering van handhaving en fraudebestrijding: *"Het zal duidelijk zijn dat dit een volstrekt oneigenlijke prikkel oplevert bij de handhaving en al helemaal op het terrein van sociale uitkeringen en toeslagen. Wanneer een individuele ambtenaar zijn inkomen moet aanvullen uit boetes die hij oplegt, dan heet dat corruptie. Deze wijze van financiering levert bij overheidsorganisaties een vorm van morele corruptie op. Men krijgt er institutioneel belang bij dat zoveel mogelijk uitkeringen of toeslagen worden gekort om geen tekorten op de begroting te krijgen, waarbij de zorgvuldige en evenwichtige behartiging van de toevertrouwde publieke belangen welhaast automatisch in de knel komt."*[734]

733 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 608, p. 18; Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 2, p. 45.
734 Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 608, p. 61.



Hoofdstuk 9

Kamerleden hebben actief bijgedragen aan een hard fraudebeleid

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke rol het parlement (Eerste en Tweede Kamer) heeft gespeeld en hoe zij haar medewetgevende en controlerende taken heeft ingevuld op het terrein van sociale zekerheid en toeslagen in de afgelopen 30 jaar. Dit deel van het onderzoek heeft de commissie ten dele uitbesteed aan de Vrije Universiteit Amsterdam (VU), beschreven in het rapport *Tussen Ambitie en Uitvoering*.

De commissie is in haar onderzoek op een aantal fundamentele problemen gestuit bij wetten in de sociale zekerheid en in de uitvoering, zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken. Wetgeving in Nederland kan niet ontstaan zonder actieve instemming van een meerderheid in beide Kamers van het parlement. Dit is een zware verantwoordelijkheid. Omdat wetten zo'n belangrijk element zijn van de beschreven problemen, ligt het zwaartepunt van dit hoofdstuk bij de medewetgevende taak.

Dit hoofdstuk begint in paragraaf 9.2 met een beschrijving van de wijze waarop Kamerleden uit de Tweede en Eerste Kamer hun medewetgevende rol hebben ingevuld. Het onderzoek van de commissie richt zich op belangrijke wetsbehandelingen, die als casus worden behandeld, die ten grondslag liggen aan het fraudebeleid binnen de sociale zekerheid en toeslagen. Hieruit blijkt dat wetgeving die later de basis vormt voor veel ellende, zonder substantiële wijzigingen door het parlement komt. Ook als Kamerleden op de hoogte zijn van de fouten en kwetsbaarheden in de wetgeving en bij de invoering. Kamerleden stellen vaak wel vragen over bepaalde fouten in de wetgeving maar pakken niet door. Dit komt mede omdat zij door de betreffende bewindspersonen worden gerustgesteld. Achteraf blijken deze geruststellingen loze woorden.

Vervolgens wordt in paragraaf 9.3 beschreven hoe Kamerleden van de Tweede Kamer hun controlerende rol hebben ingevuld aan de hand van twee casussen: de problemen met de uitvoering van toeslagen en de problemen met de uitvoering van de fraudewet. Daarbij wordt gekeken hoe de Kamerleden gebruik hebben gemaakt van Kamervragen, debatten, informatieverzoeken en adviezen en rapporten van derden, zoals de Nationale ombudsman. Kamerleden maken op verschillende manieren gebruik van hun controlerende taak, met daarbij wisselend succes. Ook hier wordt zichtbaar dat Kamerleden soms de vinger op de zere plek weten te leggen, maar ook door bewindspersonen onterecht in slaap worden gesust.

De keuzes voor deze casussen maakt dat de commissie niet volledig is in de reconstructie van de controlerende rol van Kamerleden in de afgelopen dertig jaar. Ook binnen de casussen, met name rondom het toeslagenschandaal, wordt in hoofdlijnen geschetst hoe Kamerleden deze rol hebben vervuld. Desondanks is de commissie van mening dat de bevindingen een goed beeld geven van de rol van het parlement in het fraudebeleid in de sociale zekerheid en toeslagen in de afgelopen dertig jaar.

Naast een wetgevende en controlerende rol ziet de commissie nog een andere rol van Kamerleden de afgelopen dertig jaar, namelijk een aanjagende rol. Deze wordt in paragraaf 9.4 beschreven. Er is door de jaren heen zeer breed draagvlak voor het steeds harder aanpakken van potentiële fraudeurs. Het politiek maatschappelijke klimaat rondom de sociale zekerheid is door de jaren heen verhard geraakt. Deze aanjagende rol van de Tweede Kamer is van invloed

geweest op het handelen van bewindspersonen en ambtenaren. De commissie signaleert dat Tweede Kamerleden blind waren voor de consequenties van hun aanjagende rol op beleid.

In paragraaf 9.5 wordt gekeken naar de rol die de media hebben gespeeld. Media kijken vaak door een en dezelfde bril naar bepaalde onderwerpen, de medialogica. Media besteden in hun berichtgeving over het algemeen meer aandacht aan ophef en conflict dan dat zij aandacht besteden aan inhoudelijke berichtgeving. Daarnaast kunnen media en politiek elkaar versterken. Dat kan negatief uitpakken, maar ook positief. Bij de onthulling van het toeslagenschandaal wordt goed zichtbaar dat goede volhoudende onderzoeksjournalistiek van onschatbare waarde kan zijn voor onze samenleving.

9.2 Kamerleden hebben hun medewetgevende taak verzaakt en daarmee de gevolgen mede mogelijk gemaakt

9.2.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de wetten die in hoofdstuk 4 beschreven zijn, nogmaals geanalyseerd op de wijze waarop ze tot stand gekomen zijn. Op welke wijze zijn de wetten, met al hun gebreken, behandeld in de Tweede en Eerste Kamer? Er komen een viertal bevindingen naar voren: allereerst ziet de commissie dat wetten met daarin ontwerp- en invoeringsfouten zonder fundamentele wijzigingen, veelal met een ruime meerderheid, door beide Kamers zijn aangenomen. Kamerleden stellen vaak wel vragen over wetten maar pakken niet of nauwelijks door wanneer zij problemen zien. Ook bij waarschuwingen van belangrijke adviseurs, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State of uitvoeringsorganisaties, wordt niet doorgepakt. Op een aantal momenten stellen Kamerleden wel vragen over elementen in wetten die later tot veel ellende leiden, maar de aanpassing volgt niet. Er wordt ofwel geen voorstel gedaan om de wet aan te passen of een amendement krijgt geen meerderheid of wordt ingetrokken. Dat komt mede doordat het kabinet Kamerleden in slaap sust, toezeggingen niet nakomt of zelfs het parlement verkeerd informeert. De commissie signaleert daarnaast dat veel wettelijke regels van het kabinet worden uitgewerkt in lagere regelgeving, zoals algemene maatregelen van bestuur (AMvB's).[735] Omdat de Kamer deze niet standaard te zien krijgt, of pas laat na aandringen, stemt zij in met wetten, waarvan zij niet weet hoe dit in de praktijk daadwerkelijk uitwerkt. Bovendien vraagt de Kamer niet altijd om een voorhangprocedure, waardoor een AMvB stilzwijgend wordt aangenomen.[736] Tot slot speelt tijdsdruk rondom invoering en uitvoering een rol bij het aannemen van wetgeving die later voor veel ellende zorgt. De Kamer gaat gemakkelijk mee in het verzoek om spoedige behandeling, zodat wetten vlot ingevoerd kunnen worden.

735 Een AMvB is een Koninklijk Besluit van de regering, waarin wettelijke regels nader worden uitgewerkt. Een AMvB kan, anders dan een wet, in principe zonder medewerking van het parlement worden vastgesteld. De regering moet over een algemene maatregel van bestuur wel advies vragen aan de Raad van State. Na vaststelling vindt publicatie plaats in het Staatsblad.

736 Het parlement, of de regering kan bepalen dat een AMvB eerst aan het parlement moet worden voorgelegd. Gedurende een periode van dertig dagen kan dan door of namens een vijfde deel van één van de Kamers worden gevraagd de inwerkingtreding alsnog bij wet te regelen. Deze procedure wordt 'voorhangprocedure' genoemd.

9.2.2 Casus: Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet BMTI)

In 1996, onder kabinet-Kok I (PvdA, VVD, D66), is voor het eerst een nieuw sanctieregime neergezet in de sociale zekerheid, met de invoering van de Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet BMTI) per 1 augustus 1996. Aanleiding daarvoor is onder meer het WRR-rapport *Rechtshandhaving* uit 1988, waarin onder meer geadviseerd wordt waar mogelijk en noodzakelijk de bestuurlijke handhaving te versterken door het administratieve sanctiearsenaal van het bestuur uit te breiden met maatregelen die gemakkelijker te hanteren zijn dan strafrechtelijke maatregelen, en het rapport van de Enquêtecommissie uitvoeringsorganen sociale zekerheid (commissie Buurmeijer) uit 1993 (zie hoofdstuk 8), waarin onder meer wordt geconcludeerd dat de bedrijfsverenigingen niet adequaat sanctioneren en als dat wel gebeurt de onderlinge verschillen groot zijn.[737]

De commissie constateert op basis van het onderzoek van de VU dat de introductie van de Wet BMTI als een relatief ingrijpende aanscherping van sancties ervaren wordt, onder andere vanwege het introduceren van bestuurlijke boeten die er tot dan toe niet zijn en de strengere handhaving. Daarmee bestaan de sancties in het vervolg uit boeten en maatregelen. Als een boete wordt opgelegd, blijft een maatregel achterwege. Een boete wordt verplicht opgelegd bij het niet-nakomen van de inlichtingenverplichting. De bestuurlijke boete is in de Wet BMTI in beginsel gesteld op 10% van het benadelingsbedrag met een maximum van 5.000 gulden (€2.269). Er kan alleen worden afgezien van een boete in geval van dringende redenen. De Wet BMTI heeft daarnaast een wijziging gebracht die nagenoeg onbeperkt de mogelijkheid (en verplichting) geeft aan uitvoeringsorganen om uitkeringen over een lange periode in het verleden terug te vorderen, ook als een onverschuldigde betaling zonder enige schuld of toedoen van de uitkeringsgerechtigde is ontstaan.[738] Verder worden de mogelijkheden tot invordering van ten onrechte betaalde uitkeringen uitgebreid. De wet wordt op 21 september 1994 door minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Ad Melkert en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Robin Linschoten naar de Tweede Kamer gestuurd.

Uit het veld komen veelal kritische geluiden van onder meer de FNV, rechtshulpverleners en deskundigen uit de universitaire wereld. Zij wijzen vooral op het feit dat de tot dan toe bestaande vrijheid bij het opleggen van sancties sterk wordt ingeperkt, doordat er een sanctieplicht komt en in veel meer gevallen dan voorheen een volledige uitsluiting van uitkering zal plaatsvinden; zelfs wanneer het een bijstandsuitkering betreft. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State is kritisch, al kan de Raad van State in beginsel instemmen met een verdere aanscherping van het WW-sanctiebeleid. De Afdeling advisering van de Raad van State is met name kritisch op het volledig uitsluiten van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel door het uitvoeringsorgaan en in het verlengde daarvan door de rechter: *"De Raad is van mening dat voor het volledig uitsluiten van zo'n belangrijk beginsel als het evenredigheidsbeginsel een bijzondere rechtvaardigingsgrond moet zijn aan te wijzen. Deze grond acht de Raad in dit geval niet aanwezig. De mate van verwijtbaarheid kan immers in het individuele geval niet in de sanctiehoogte tot uitdrukking worden gebracht."*[739]

737 WRR (1988), pp. 58-63 en Kamerstuk II 1992/93, 22730, nr. 8.
738 Van Atteveldt et al. (2024), p.99.
739 Kamerstuk II 1994/95, 23909, nr. C.

Aanscherping sancties gaat bij Kamerleden boven het belang van rechtsbescherming
Op basis van het onderzoek van de VU constateert de commissie dat de kritische geluiden in het politieke debat wel worden gesignaleerd, maar nadien nauwelijks onderwerp van discussie zijn.[740]

Zo zijn er kritische geluiden van GroenLinks. Deze fractie vraagt, net als de Afdeling advisering van de Raad van State, aandacht voor de evenredigheid tussen vergrijp en sanctie, bijvoorbeeld op het punt van de verwijtbaarheid van het vergrijp. Ook wordt getwijfeld aan de opportuniteit van het verzwaren van sancties. De leden van de D66-fractie vragen of er nu niet een overmatig accent wordt gelegd op regelgeving, waar verbetering van de besturen en aansturing van uitvoeringsorganen meer op zijn plaats is.[741] De PvdA besteedt bij de behandeling van de wet aandacht aan de rechtsbescherming van betrokkenen via een aantal amendementen, waaronder een amendement waarin de huidige bepaling van redelijkheid in relatie tot terugvordering in stand wordt gelaten.[742] Hierdoor wordt voorkomen dat ook kan worden teruggevorderd als het voortduren van de bijstand te wijten is aan fouten in de uitvoering, terwijl de belanghebbende wel tijdig juiste en relevante informatie heeft verstrekt. Dit amendement wordt aangenomen.

Vrijwel de hele Tweede Kamer stemt voor de Wet BMTI
De Wet BMTI wordt op 28 november 1995 aangenomen in de Tweede Kamer.[743] GroenLinks en SP stemmen tegen.

Driekwart van de Eerste Kamer stemt voor de Wet BMTI
Op 23 april 1996 wordt de Wet BMTI aangenomen in de Eerste Kamer. Naast GroenLinks en SP stemt nu ook de PvdA tegen.[744] Hoewel (ook) de PvdA overtuigd is van de noodzaak om misbruik van sociale verzekeringen en voorzieningen te bestrijden, betwijfelt de PvdA-fractie echter zeer of het op deze wijze moet. De PvdA-fractie vreest dat de wet in een aanzienlijk aantal gevallen zal leiden tot evidente onrechtvaardigheden en een run op de rechter. Ook voorziet de PvdA-fractie een hoop ellende bij de uitvoering in concrete gevallen, omdat het sociale stelsel zo ingewikkeld in elkaar zit dat onvermijdelijk zal blijken dat er nog veel meer onbedoelde neveneffecten zullen optreden.[745] (Zie bijlage D voor een overzicht van de stemverhouding en een overzicht van alle moties en amendementen). De wet gaat in op 1 augustus 1996.[746]

9.2.3 Casus: Wet kinderopvang (Wko)
De Wet kinderopvang kent een lange voorgeschiedenis, waarbij kinderopvang vanaf 1990 wordt gezien als gemeenschappelijk belang en gezamenlijke verantwoordelijkheid van drie partijen: ouders, overheid en werkgevers. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid is ook zichtbaar in de financiële opbouw van de kinderopvang. De toegenomen financiële inbreng van

740 Van Atteveldt et al. (2024), p. 99.
741 Kamerstuk II 1994/95, 23909, nr. 5, p. 20.
742 Kamerstuk II 1995/96, 23909, nr. 21.
743 Handelingen II 1995/96, nr. 31, p. 2363.
744 Handelingen I 1995/96, nr. 30, pp. 1517-1519.
745 Handelingen I 1995/96, nr. 30, pp. 1517-1519.
746 Stb. 1996, 248.

andere partijen dan de overheid heeft als gevolg dat de kinderopvang zich heeft ontwikkeld van een welzijnssector naar een sector tussen markt en overheid.

Het groeiend gebruik van kinderopvang heeft tot gevolg dat een groot aantal kinderen niet alleen thuis, maar ook in de opvang wordt opgevoed. Maatregelen vanuit de rijksoverheid richten zich daarom de laatste decennia niet slechts op de capaciteit, maar ook op de kwaliteit. Sinds 1996 worden er kwaliteitseisen gesteld door middel van het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels kinderopvang. De inrichting van het stelsel en de wijze waarop het gefinancierd moet worden zijn naast de kwaliteitseisen onderdeel van een lang politiek debat geweest, waarbij uiteindelijk wordt gekozen om de kinderopvang bij de toeslagen te betrekken.

Vanaf 2002, onder het kabinet-Kok II (PvdA, VVD en D66) is de Wet Kinderopvang (Wko) onder de naam Wet Basisvoorziening Kinderopvang in voorbereiding. De wet heeft, zoals al in hoofdstuk 4.3 is beschreven, betrekking op drie formele vormen van kinderopvang: het kinderdagverblijf, buitenschoolse opvang en gastouderopvang. De wet bevat een regeling voor een tegemoetkoming van ouders in de kosten van kinderopvang om de combinatie van ouderschap en werk te vergemakkelijken. De wet regelt daarnaast de kwaliteit van de kinderopvang. De kosten voor kinderopvang worden gefinancierd door de werkgever, overheid en ouders zelf. Het gedeelte dat door de overheid bekostigd wordt is inkomensafhankelijk. Het systeem werkt op basis van voorschotten (gebaseerd op onder meer het verwachte huishoudinkomen en het aantal verwachte uren kinderopvang), die aan het eind van een jaar definitief worden vastgesteld op basis van de daadwerkelijke gegevens. De hoogte van de toeslag is afhankelijk van het huishoudinkomen, het aantal opvanguren, de prijs per uur opvang, het aantal gewerkte uren en het aantal kinderen. Het percentage van de tegemoetkoming is verschillend voor het eerste kind en volgende kinderen. De kinderopvangtoeslag is hierdoor de meest complexe toeslag van het toeslagenstelsel.[747]
De uitvoering van de kinderopvangtoeslag ligt bij de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), die valt onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën. De wet wordt op 2 juli 2002, vlak voor het aantreden van het kabinet-Balkenende I (CDA, VVD en LPF) op 22 juli 2002, door staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) Margo Vliegenthart, staatssecretaris van Financiën Wouter Bos en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) Annelies Verstand-Bogaert naar de Tweede Kamer gestuurd.[748]

Zoals al in hoofdstuk 4 beschreven, is de Afdeling advisering van de Raad van State kritisch op het wetsvoorstel. De Raad van State zet in zijn advies bij het wetsvoorstel vraagtekens bij de noodzaak van de veranderingen en vraagt zich af of de knelpunten niet binnen de bestaande wetgeving opgelost kunnen worden. Ook is de Raad van State kritisch op de financiële houdbaarheid van het stelsel en de keuze om de uitvoering van de wet bij de Belastingdienst te leggen. Dit zou betekenen dat de Belastingdienst een nieuwe taak moet uitvoeren die zou dwingen tot een wijziging in de organisatie, uitvoeringsstructuur en cultuur van de Belastingdienst. Daarnaast is de Raad van State kritisch over de rechtszekerheid van de burger onder deze wet en adviseert de Raad van State om zowel voor de subsidieverlening als voor

747 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 546, p. 26.
748 Kamerstuk II 2001/02, 28447, nr. 1-2.

de inkomstenbelasting, de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) te laten gelden. Ook waarschuwt de Raad van State voor de noodzakelijke geautomatiseerde gegevensuitwisseling, maar het kabinet is van mening dat geautomatiseerde gegevensuitwisseling niet nodig is. Het kabinet past het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies niet aan, maar de opmerkingen leiden wel tot aanvullingen in de memorie van toelichting van de wet.[749]

Tweede Kamerleden benoemen enkele kritische punten Wko van de Raad van State, maar lossen ze niet op

De vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) behandelt de wet. De Tweede Kamerleden gaan in de wetsbehandeling nauwelijks in op de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State. Wel zet de VVD in het schriftelijk overleg van eind 2002 vraagtekens bij het voornemen om de aanvullende landelijke kwaliteitseisen per AMvB te gaan regelen, waarbij tevens wordt gevraagd of kan worden ingegaan op de vraagtekens daarbij van de Raad van State. Het wetsvoorstel kan volgens de VVD pas afdoende door de Kamer besproken (en beoordeeld) worden als ook bekend is wat er precies in de AMvB opgenomen is. Ook gaat de VVD in op de wijze waarop het toezicht door de gemeenten op kinderopvangcentra wordt vormgegeven en vraagt onder meer of kan worden ingegaan op de mening van de Raad van State dat in ieder geval bij marktwerking voorzien moet worden in toezicht op het functioneren van de kinderopvangmarkt en of het reguliere mededingingstoezicht daar wel toe in staat is. De ChristenUnie vraagt waarom wordt afgezien van het advies van de Raad van State om de op te stellen basiskwaliteitsnormen een permanent karakter te geven.

In het plenaire debat in 2004, ten tijde van het kabinet-Balkenende II (CDA, VVD, D66), geeft het lid Van der Vlies (SGP) aan dat de SGP-fractie de mening van de Raad van State deelt dat de regering onvoldoende duidelijk kan maken wat het maatschappelijk belang van kinderopvang is. De Raad van State noemt het daardoor moeilijk te beoordelen hoever de verantwoordelijkheid van de overheid strekt op het terrein van kinderopvang.[750]

Tweede Kamerleden uiten zorgen over uitvoering door Belastingdienst maar grijpen niet in

De rol van de Belastingdienst als uitvoerder komt beperkt terug in het schriftelijk overleg en het plenaire debat. Zo worden er in het schriftelijk overleg eind 2002 vragen gesteld over de rol van de Belastingdienst bij de uitbetaling van kinderopvangbijdragen en GroenLinks en de VVD vragen waarom niet is gekozen voor de Sociale Verzekeringsbank.[751] Tijdens de plenaire behandeling in 2004 uit de PvdA zorgen over de uitvoerbaarheid. Het lid Hamer (PvdA) zegt: *“Wij hebben veel vragen over de uitvoerbaarheid van de regeling bij de Belastingdienst. De instellingen en ouderorganisaties maken zich daar grote zorgen over. Wij kunnen die bezorgdheid niet controleren, omdat de AMvB nog niet bekend is. Wij weten niet hoe flexibel de Belastingdienst in staat zal zijn om de aanvragen van ouders te honoreren en te voorkomen dat ouders langdurig te veel of te weinig geld krijgen, waardoor zij later ofwel veel moeten terugbetalen ofwel veel schulden oplopen. Ik hoop dat de staatssecretaris van Financiën ons meer kan vertellen over*

749 Kamerstuk II 2001/02, 28447, nr. A.
750 Handelingen II 2003/04, nr. 69, p. 4508.
751 Kamerstuk II 2002/03, 28447, nr. 5 en Van Atteveldt et al. (2024), p. 78.

de invulling van de AMvB, zodat wij daarover een wat geruster gevoel kunnen krijgen."[752] Ook vraagt zij, net als de leden Stuurman (PvdA), Tonkens (GroenLinks) en Gerkens (SP) of het niet beter is de geldstromen via de gemeenten te laten lopen.[753] Over de uitvoerbaarheid van de regeling bij de Belastingdienst gaat het verder niet meer in het plenair debat. Wel wordt door minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Aart Jan de Geus aangegeven dat de Belastingdienst het beste is toegerust voor deze taak. Staatssecretaris van Financiën Joop Wijn verwijst in aanvulling daarop nog op het voornemen inkomensafhankelijke regelingen te stroomlijnen en op het nog in te dienen wetvoorstel Awir, waarin dat geregeld wordt. Volgens de staatssecretaris is uitvoeren via de Belastingdienst noodzakelijk om de inkomensafhankelijke regelingen te stroomlijnen. Ook geeft hij aan *"door één loket te creëren klantgericht zijn, het niet-gebruik van subsidies verminderen en een doelmatige uitvoering tot stand brengen."* Bovendien zou de betalingssystematiek van de Belastingdienst voldoende flexibel zijn.[754]

Er wordt een groot aantal moties en amendementen ingediend, maar deze gaan niet over de uitvoering door de Belastingdienst of de kritiekpunten van de Afdeling advisering van de Raad van State. De meeste daarvan hebben betrekking op de rol van de ouders, marktwerking, de kwaliteit van de kinderopvang en de financiering.

Tweede Kamerleden gaan niet in op de controleerbaarheid van de Wko, waardoor er ruimte wordt geboden voor misbruik en oneigenlijk gebruik
Een ander probleem van de wet, dat in hoofdstuk 4.3 beschreven is, is dat het doel van de wet niet controleerbaar is. Hoewel de doelstelling van de Wko het combineren van arbeid en zorg is, bevat de wet geen relatie tussen het aantal gewerkte uren van ouders en het aantal opvanguren voor een kind, wat ruimte biedt voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Het probleem is het grootst bij de gastouderopvang, omdat deze vorm van opvang niet gebonden is aan standaard werkuren (maandag tot en met vrijdag, overdag) zoals de kinderopvang en buitenschoolse opvang. Bovendien is het hierdoor moeilijk te meten in hoeverre de Wet effectief is en de arbeidsparticipatie verhoogd.

Hoewel in het schriftelijk overleg diverse fracties ingaan op het moeilijk kunnen meten in hoeverre de wet effectief is, bijvoorbeeld in hoeverre de arbeidsparticipatie wordt vergroot, gaan zij niet in op de controleerbaarheid van de wet. Wel vragen de VVD-fractie en de SGP-fractie zich af op welke wijze de regering de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van verstrekte subsidiebedragen zal waarborgen en gaat controleren.

Tweede Kamerleden benoemen mogelijke gevolgen ouders nauwelijks
De mogelijke gevolgen voor ouders bij het niet voldoen aan de voorwaarden komt nauwelijks aan de orde, al vragen de VVD-fractie en GroenLinks-fractie in het schriftelijk overleg welke maatregelen denkbaar zijn om het risico het hoofd te bieden van rechtstreeks uitbetalen van vergoeding voor kinderopvang aan ouders die kampen met een (dreigende) schuldenproblematiek.

752 Handelingen II 2003/04, nr. 69, p. 4499.
753 Handelingen II 2003/04, nr. 69, pp. 4495-4509.
754 Handelingen II 2003/04, nr. 70, pp. 4593-4640.

Een krappe meerderheid van de Tweede Kamer stemt voor de Wko
Het wetsvoorstel wordt op 18 mei 2004 aangenomen door de Tweede Kamer. De SP, GroenLinks, D66, SGP en de PvdA stemmen tegen. Zowel oppositiepartijen GroenLinks, SP als de PvdA zijn van mening dat het wetsvoorstel bij de behandeling slechter is geworden, onder meer omdat kinderopvang kinderoppas wordt, de kwaliteit van de kinderopvang niet gewaarborgd is en het ontbreken van een verplichte werkgeversbijdrage in het wetsvoorstel.[755]

Ook Eerste Kamerleden uiten zorgen over de uitvoering door Belastingdienst, maar nemen genoegen met de geruststellende woorden van de minister
De Eerste Kamer behandelt het wetsvoorstel op 5 en 6 juli 2004. Eerste Kamerlid Nap-Borger (CDA) gaat in op de knelpunten bij de Belastingdienst en vraagt zich af of kan worden gegarandeerd dat de Belastingdienst deze tijdig heeft opgelost. Minister De Geus (SZW) geeft aan dat hij daar alle vertrouwen in heeft. Daarnaast gaat de discussie vooral over de praktische invulling van slechts één beschikking per gezin, waarbij wordt aangegeven hoeveel tegemoetkoming de ouders krijgen per kind en wat de kwaliteitseisen zijn.[756]

Eerste Kamerleden hebben geen oog voor de controleerbaarheid van de Wko en mogelijke gevolgen voor ouders
De Eerste Kamer gaat in het debat niet in op de problemen op het gebied van de controleerbaarheid van de wet en de mogelijke gevolgen voor ouders.

Een krappe meerderheid van de Eerste Kamer stemt voor de Wko
De Eerste Kamer neemt het voorstel op 6 juli 2004 aan na hoofdelijke stemming. In tegenstelling tot de Tweede Kamer stemt nu ook de ChristenUnie tegen de wet. Dat doet de ChristenUnie onder meer omdat zij, net als de SGP, van mening is dat de rijksbijdrage die aan kinderopvang wordt besteed in het kader van rechtsgelijkheid als kindgebonden budget aan álle ouders met jonge kinderen ten goede moet komen.[757] Ook D66, PvdA, SGP, SP, GroenLinks en de Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF) stemmen tegen de wet (zie bijlage D voor een overzicht van de stemverhouding en een overzicht van alle moties en amendementen). De wet gaat in op 1 januari 2005.[758]

755 Handelingen II 2003/04, nr. 74, pp. 4801-4802.
756 Handelingen I 2003/04, nr. 37, pp. 2050-2062; Handelingen I 2003/04, nr. 38, pp. 2103-2122.
757 Handelingen I 2003/04, nr. 38, pp. 2103-2122.
758 Stb. 2004, 455.

9.2.4 Casus: Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)

Op 4 november 2003 stuurt minister De Geus (SZW) samen met staatssecretaris Wijn (Financiën) een brief naar de Tweede Kamer over het kabinetsstandpunt Interdepartementaal Beleidsonderzoek Uitvoering Inkomensafhankelijke Regelingen. Daarin stelt het kabinet over te stappen op één loket voor zoveel mogelijk inkomensafhankelijke regelingen: *"De aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstelling zal per 1 januari 2005 de Wet basisvoorziening kinderopvang (Wbk) en per 1 januari 2006 de zorgtoeslag gaan uitvoeren. De aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstelling zal ook de huursubsidie gaan uitvoeren."* De regelingen zullen zelf niet veranderen, aldus de bewindslieden, maar er zal wel een juridisch kader worden gecreëerd om de regelingen op het gebied van de zorg, kinderen en wonen te stroomlijnen: de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).[759]

De nieuwe wet moet leiden tot meer transparantie voor de burger, vermindering van uitvoeringskosten en een effectieve aanpak van de armoedeval. Ondanks bezwaren van de Belastingdienst wordt de uitvoering ervan opgedragen aan een nieuw organisatieonderdeel van de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen, omdat de Belastingdienst de beschikking heeft over inkomensgegevens die noodzakelijk zouden zijn voor de uitvoering.[760]

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt ook opmerkingen over de onvolledigheid van het wetsvoorstel als algemene regeling, omdat een aantal bepalingen nog te veel is toegesneden op de thans bestaande inkomensafhankelijke regelingen. De Raad van State is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is. Zo wijst de Raad van State op mogelijke uitvoeringsproblemen, pleit de Raad van State onder meer voor een vollediger taakomschrijving van de Belastingdienst en is de Raad van State van mening dat een hardheidsclausule bij massale processen niet kan worden gemist. Het kabinet besluit geen hardheidsclausule op te nemen in de wet, zich beroepend op advies van de Raad voor de rechtspraak: "*Een andere belangrijke overweging om geen hardheidsbepaling op te nemen vormde het advies van de Raad voor de rechtspraak. Dit adviesorgaan gaf aan dat een hardheidsclausule een bron van conflicten kan zijn en kan leiden tot een veelvuldig beroep op de bestuursrechter.*"[761] Hiermee heeft de Raad voor de rechtspraak echter niet geadviseerd om de hardheidsclausule te schrappen, maar slechts gewezen op de extra belasting van de rechtspraak die eruit voort zou kunnen vloeien.

Tweede Kamerleden benoemen enkele kritische punten Awir van de Raad van State, maar lossen ze niet op

Bij de behandeling van het wetsvoorstel die eind 2004 begint, besteedt de Tweede Kamer aandacht aan een groot aantal elementen uit de Awir, zoals hardheidsclausules, vangnetregelingen, liquiditeitsproblemen en terugbetalingsregelingen.[762] Daarbij wordt onder meer ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betrokken. De commissie

759 Kamerstuk II 2003/04, 29287, nr. 1, p. 3.
760 Van Atteveldt et al. (2024), p. 7, p. 162.
761 Kamerstuk II 2004/05, 29764 nr. 5.
762 Van Atteveldt et al. (2024), p. 72.

constateert dat Kamerleden veelvuldig vragen stellen, maar de aangekaarte problemen niet oplossen.

Een interruptie van het lid Vendrik (GroenLinks) geeft dit scherp weer: *"Wij debatteren met de regering over wat het kabinet doet of heeft gedaan. [...] Dit is geen vrijblijvende praatclub waarin wij wat problemen signaleren! Ik neem aan dat er een oplossing bij hoort."*[763]

Aanvankelijk dient het lid Omtzigt (CDA) nog een amendement in voor "*het opnemen van een waarborg voor onvoorziene en onbillijke gevolgen in de vorm van een algemene hardheidsclausule*", maar dit amendement wordt uiteindelijk niet in stemming gebracht. Staatssecretaris Wijn (Financiën) geeft hierover in het plenaire debat aan dat de crux van het voorstel is dat het gaat over inkomensafhankelijke regelingen. *"Een hardheidsclausule die zich op het inkomen centreert, lijkt ons daarom geen goed idee."*[764] Ook geeft hij aan dat er in de zorgtoeslag en de huursubsidie al zoiets zit, zoals de buitengewone-uitgavenaftrek voor ziektekosten die toeslagen verhoogt. In de kinderopvang is iets dergelijks niet geregeld en het kabinet kan zich er voor het vermogen iets bij voorstellen. Hoewel het lid Omtzigt (CDA) nog zijn bedoeling duidelijk maakt om harmonisatie te bewerkstelligen via de Awir voor de materiewetten en het lid Noorman-den Uyl (PvdA) doorvraagt over een mogelijke hardheidsclausule in relatie tot het bestaansminimum, blijft de staatssecretaris bij zijn antwoord. Er wordt wel een (gewijzigd) amendement aangenomen van de leden Omtzigt (CDA) en Weekers (VVD) over het invoeren van een hardheidsclausule voor de situatie waarin de vermogenstoets tot onbillijkheid leidt.[765]

Tegelijkertijd wordt ook een amendement van het lid Weekers (VVD) aangenomen dat ziet op de invoering van boetes bij niet, niet tijdige of onjuiste informatieverstrekking door belanghebbenden of derden. De reactie van de PvdA op dit amendement illustreert dat de noodzaak om fraude te bestrijden breed gedeeld wordt. Mevrouw Noorman-den Uyl (PvdA): *"De heer Weekers en ik vinden elkaar wel vaker als het gaat om een wat strakkere hand."*[766]

Tweede Kamerleden zien kwetsbaarheden van het voorschotsysteem maar dringen aan op snelle uitbetaling en doen niets om de mogelijke risico's voor mensen te beperken
De keuze om met voorschotten te werken wordt breed gedragen, omdat daarmee het geld zo snel mogelijk bij de ontvangers terecht kan komen. Daarbij wordt het lopende jaar als peiljaar gebruikt en een voorschot direct aan de ontvangers uitgekeerd op basis van een schatting van het inkomen. Daarmee heeft de Tweede Kamer vooral oog voor het snel uitbetalen van toeslagen maar is zij blind voor de consequenties van enorme terugvorderingen op lange termijn. Ook het verschil in definitie van 'inkomen' tussen wat mensen hanteren en wat de overheid hanteert ontgaat de Kamerleden. Hoewel de ICT van de Belastingdienst niet toegerust is op de uitvoering, krijgt de tijdige uitbetaling van voorschotten dan ook prioriteit van de Kamer boven het vaststellen van de rechtmatigheid van diezelfde voorschotten. Daarmee heeft de Tweede Kamer vooral oog voor de werking van het toeslagenstelsel voor de burger.[767] Peter

763 Handelingen II 2004/05, nr. 39, p. 2605.
764 Handelingen II 2004/05, nr. 40, p. 2661.
765 Kamerstuk II 2004/05, 29764, nr. 32.
766 Van Atteveldt et al. (2024), p.106.
767 Van Atteveldt et al. (2024), pp, 75-80.

Veld, directeur-generaal van de Belastingdienst geeft in zijn openbaar verhoor aan dat de "*rampzalige start van Toeslagen*" was afgedwongen door de politiek en dat zowel de burgers als de Belastingdienst daar jarenlang enorm veel last van hebben gehad.[768] Met deze keuze van de politiek, zowel kabinet als Tweede Kamer, wordt voorbij gegaan aan het kritische advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, waarin al op de mogelijke uitvoeringsproblemen gewezen werd.

Er wordt in het wetgevingstraject dan ook geen aandacht besteed aan institutionele waarborgen voor een behoorlijke uitvoering, die wel centraal staan in het net afgeronde SUWI-wetgevingstraject. De commissie constateert op basis van de bevindingen van de VU dat hier de lessen van de commissies-Buurmeijer en Van der Zwan niet ter harte zijn genomen.[769]

Een aantal fracties gaan wel in op risico's die kleven aan de voorschot- en betalingssystematiek van de toeslagen in zowel de schriftelijke als plenaire behandeling. Zo vragen de VVD-fractie en de LPF-fractie in het schriftelijk overleg verduidelijking over de terugbetalingsverplichting en de hoofdelijke aansprakelijkheid van de ouder en diens partner en vraagt het lid Omtzigt (CDA) tijdens het plenaire debat of de Belastingdienst proactief burgers erop kan wijzen dat ze mogelijk te veel of te weinig toeslagen ontvangen (artikel 23 van de Awir): "*Als je iemand er vroeg op wijst dat hij fors te veel of misschien fors te weinig huursubsidie, huurtoeslag of zorgtoeslag ontvangt, voorkom je daarna een hoop ellende met naheffing en invordering.*" Staatssecretaris Wijn (Financiën) antwoordt hierop dat dit niet zijn eerste prioriteit is en dat het een kwestie van de eigen verantwoordelijkheid van de burger is om inkomenswijzigingen door te geven.[770]

Ook het lid Noorman-den Uyl (PvdA) is kritisch: de PvdA-fractie heeft vooral kritiek *"op het feit dat aan de voorstellen grote bezwaren kleven met betrekking tot het peiljaar waarop de nieuwe inkomensafhankelijke regelingen worden gebaseerd."* Zij vreest een nieuwe armoedeval.[771] De PvdA-fractie vraagt ook aandacht voor een goede hardheidsclausule en een goede vangnetregeling. Ook het lid Rouvoet (ChristenUnie) wijst op de mogelijke gevolgen van de voorschotsystematiek: *"In feite krijgt de burger een voorschot waarna hij na afloop nog een deel zal moeten terugbetalen of nog een nabetaling zal ontvangen. Vooral voor de lagere inkomens hebben navorderingen vervelende consequenties."*[772] Er wordt een aantal amendementen ingediend over het peilmoment en de armoedeval, maar die worden allemaal afgewezen.

Tweede Kamerleden uiten zorgen over uitvoering door Belastingdienst en het terugvorderingsbeleid, maar nemen genoegen met de geruststellende woorden van de staatssecretaris

Een aantal fracties problematiseren het onderbrengen van de toeslagen bij de Belastingdienst bij de schriftelijke en plenaire behandeling van het wetsvoorstel Awir eind 2004 en begin

768 Verslag openbaar verhoor van de heer Veld, 3 oktober 2023.
769 Van Atteveldt et al. (2024), p. 162.
770 Handelingen II 2004/05, nr. 40, p. 2669.
771 De armoedeval kan gedefinieerd worden als het verschijnsel dat iemand die een uitkering ontvangt geen prikkel heeft om werk te aanvaarden, doordat een bruto-inkomensverbetering tot een netto-inkomensverlaging kan leiden omdat het recht op allerlei subsidies vervalt.
772 Handelingen II 2004/05, nr. 39, pp. 2612.

2005. Zo vraagt de SP-fractie *"Zorgt uitvoering door de Belastingdienst niet juist voor onduidelijkheid doordat burgers de Belastingdienst vooral zien als heffende instantie en niet als subsidieverstrekker?"* De PvdA-fractie verwijst in het schriftelijk overleg naar de aanbevelingen van de Raad van State en de onduidelijkheid rondom de bevoegdheden van de staatssecretaris van Financiën voor de Awir. In het plenaire debat spreekt het lid Noorman-den Uyl (PvdA) zich uit tegen de rol van de Belastingdienst: *"Waarom moet dat bij de belastingen worden ondergebracht? Misschien benutten wij over twee of drie jaar de polisadministratie van de UWV, omdat wij dan wel zonder die vreselijke armoedeval iets fatsoenlijks voor elkaar kunnen krijgen. Natuurlijk moet er wisselwerking zijn tussen de Belastingdienst en allerlei andere organisaties, maar dat is toch nog geen reden om dit onder te brengen bij de Belastingdienst? Dat geldt des te meer, daar de beleidsverantwoordelijke de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is en blijft. Daarom is hij ook voor de Kamer het primaire aanspreekpunt. Ik heb dat niet begrepen. Voor de burger zou mijn oplossing ook begrijpelijker zijn. Anders moet je iedere keer zeggen: dan komt de fiscus langs en haalt via de armoedeval 84% van uw eigen meerverdienste weg."* Het lid Rouvoet (ChristenUnie) zegt tijdens het debat ook twijfels te hebben bij de uitvoering door de Belastingdienst: *"Ook met het concentreren van de uitvoering bij één organisatie, in casu de Belastingdienst, zijn wij het eens, maar dit zal nog wel het nodige kunst- en vliegwerk vragen. Wij zijn er nog niet van overtuigd dat het bij de Belastingdienst nog makkelijker, laat staan ook leuker zal worden."*[773]

Staatssecretaris Wijn (Financiën) geeft in antwoord op de zorgen aan dat de Belastingdienst is toegerust op massale processen van inning en dit binnenkort ook zal zijn voor uitbetaling.[774] De vragen of de Belastingdienst in staat is tot deze operatie, wat daarvoor nodig is, en welke eisen gesteld kunnen worden aan een behoorlijke uitvoering, worden niet of nauwelijks gesteld. Het lid Noorman-den Uyl (PvdA) dient nog wel een amendement in om het functioneren van de Belastingdienst in de gaten te houden. Zij dient een amendement in die beoogt *"het doel en de verantwoording op resultaat en doeltreffendheid in de wet vast te leggen."*[775] Zij wil dit bewerkstelligen door middel van een jaarverslag van de Belastingdienst/Toeslagen. Dit amendement wordt echter verworpen.

Alleen de PvdA lijkt de rol van de Belastingdienst bij de uitvoering echt mee te wegen. Bij de stemmingen over de wet stelt Noorman-den Uyl op 10 februari 2005: *"De PvdA-fractie voorziet grote problemen bij de overheveling van de huursubsidie volgend jaar naar de Belastingdienst Toeslagen. Twee jaar geleden was een veel kleinere wijziging van de huursubsidie een regelrechte puinhoop voor vele huurders. Ons voorstel om het wat voorzichtiger aan te pakken, is zojuist afgewezen."*[776]

Tijdens de wetsbehandeling gaat het niet expliciet over artikel 26 van de Awir, al vraagt het lid Noorman-den Uyl (PvdA) bij de plenaire behandeling wel of de bewindslieden "*bereid zijn om een gematigder terugvorderingsregeling te hanteren*."[777] Staatssecretaris Wijn (Financiën) stelt haar gerust dat zij dat zullen doen.

773 Handelingen II 2004/05, nr. 39, pp. 2594-2624.
774 Handelingen II 2004/05, nr. 40, p. 2656.
775 Kamerstuk II 2004/05, 29764, nr. 19.
776 Handelingen II 2004/05, nr. 49, p. 3184; Van Atteveldt et al. (2024), p. 82.
777 Handelingen II 2004/05, nr. 39, pp. 2594-2624

Als wij overgaan tot terugvordering bij mensen, zullen wij dat op een soepele wijze doen en goed kijken naar de betaalcapaciteit van mensen. Het is namelijk niet de bedoeling om mensen bij terugvordering in al te grote liquiditeitsproblemen te brengen.

Staatssecretaris Wijn (Financiën), Handelingen II 2004/05, nr. 40, p. 2661.

Driekwart van de Tweede Kamer stemt voor de Awir
Op 10 februari 2004 wordt de Awir aangenomen in de Tweede Kamer. Alleen de PvdA stemt tegen de wet. Het lid Noorman-den Uyl (PvdA): "*De PvdA vindt de systematiek onvoldragen. Mensen wordt onvoldoende recht gedaan. Dat kunnen wij niet voor onze rekening nemen. Wij blijven voor harmonisatie van inkomensafhankelijke maatregelen, maar niet op deze manier. De PvdA-fractie zal tegen beide wetsvoorstellen stemmen.*"[778]

De Eerste Kamer neemt de Awir zonder stemming aan
Hoewel de PvdA in de Eerste Kamer aanvankelijk een stemming over het wetsvoorstel aanvraagt, ziet de fractie er toch vanaf. Geen van de andere fracties verlangt een stemming en op 21 juni 2004 neemt de Eerste Kamer de wet dan ook zonder stemming aan.[779] (Zie bijlage D voor een overzicht van de stemverhouding en een overzicht van alle moties en amendementen). De wet gaat in op 1 september 2005.[780]

9.2.5 Casus: aanpassing Wko

Op 22 juni 2008 kondigt staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) Sharon Dijksma de invulling van het kabinet-Balkenende IV (CDA, PvdA, ChristenUnie) aan op het terrein van kinderopvang.[781] Zo werkt het kabinet aan harmonisatie van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk en voor- en vroegschoolse educatie, het wegwerken van wachtlijsten, het verbeteren van de kwaliteit van de kinderopvang, het versterken van de positie van de ouders en het ondersteunen van brede scholen. Daarnaast kondigt staatssecretaris Dijksma (OCW) aan dat aanpassingen aan de huidige Wet kinderopvang nodig zijn om het kinderopvangstelsel voor de langere termijn toegankelijk te houden, omdat er sprake is van een onvoorziene groei in het gebruik van de wet, die niet altijd gepaard gaat met een groei in arbeidsparticipatie. Als gevolg van deze groei is er sprake van budgetoverschrijding wat het noodzakelijk maakt om op korte termijn maatregelen te nemen.

Bovendien blijkt de Wko gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik, bijvoorbeeld omdat informele onbetaalde opvang (bijvoorbeeld door grootouders) kan worden omgezet in gefinancierde gastouderopvang via de kinderopvangregeling. Staatssecretaris Dijksma (OCW) kondigt in de brief diverse maatregelen aan die in een wetswijziging in het najaar van 2008 zullen worden ingediend. Het is de bedoeling dat de gewijzigde wet met ingang van 1 januari 2010 van kracht wordt.[782]

778 Handelingen II 2004/05, nr. 49, pp. 3183-3185.
779 Handelingen I 2004/05, nr.29, p. 1353.
780 Stb. 2005, 344.
781 Kamerstuk II 2007/08, nr. 31322 nr. 25.
782 Kamerstuk II 2007/08, nr. 31322 nr. 25; Van Atteveldt et al. (2024), p. 74.

Uiteindelijk stuurt staatssecretaris Dijksma (OCW) het wetsvoorstel Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met herziening van het stelsel van gastouderopvang (hierna: aanpassing Wko) niet in het najaar van 2008 naar de Tweede Kamer, maar op 26 februari 2009, tegelijkertijd met een verkennend onderzoek van de SIOD naar misbruik en oneigenlijk gebruik bij gastouderbureaus en kinderopvang. Vanwege de budgetoverschrijding pleit de staatssecretaris ervoor het wetsvoorstel snel te behandelen (nog voor de zomer), zodat de maatregelen snel kunnen worden ingevoerd.[783]

De SIOD geeft een aantal adviezen, zoals een koppeling tussen het aantal uren arbeid van ouders en het aantal uren opvang voor een kind, maar omdat de Belastingdienst dit onuitvoerbaar acht wordt dit niet overgenomen (zie ook hoofdstuk 4).

De Afdeling advisering van de Raad van State is kritisch over de complexiteit van de regeling van kinderopvangtoeslag en schrijft dat hierdoor *"de kwetsbaarheid voor misbruik en oneigenlijk gebruik eerder toe- dan afneemt."* Het wetsvoorstel wordt naar aanleiding van dit punt door het kabinet niet aangepast.[784]

Tweede Kamerleden gaan in op de controleerbaarheid van de wet, maar er blijft ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik
Ter voorbereiding op de behandeling van het wetsvoorstel organiseert de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) op 11 maart 2009 een rondetafelgesprek over de (bekostiging van) kinderopvang en gastouderopvang. Vervolgens volgt de schriftelijk inbreng en een wetgevingsoverleg. Bij het wetsvoorstel worden tevens signalen en adviezen van de Belastingdienst, de Maatschappelijke Ondernemersgroep (MOgroep, sinds juni 2016 Sociaal Werk Nederland), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Afdeling advisering van de Raad van State betrokken, en informatie van onder meer Sardes uit het rondetafelgesprek dat de vaste commissie voor OCW op 11 maart 2009 heeft gevoerd.
Ook vraagt de commissie via de staatssecretaris nog een analyse van de gevolgen van het wetsvoorstel aan het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).

Bij de schriftelijke wetsbehandeling in maart 2009 worden veel vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over onder meer de financiële beheersbaarheid, de kwaliteit, het toezicht en het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik. Er wordt door meerdere fracties (ChristenUnie, SP, CDA, PvdA) ingegaan op het feit dat een van de grootste problemen nog steeds bestaat, namelijk het niet kunnen controleren of het aantal uren opvang overeenkomt met het aantal gewerkte uren van ouders, waardoor de kans op misbruik blijft.[785] In de antwoorden (in de nota naar aanleiding van het verslag uit april 2009) haalt het kabinet het op 24 april ontvangen advies van de commissie-Van Rijn aan, die de mogelijkheden voor een koppeling van het aantal gewerkte uren aan het recht op toeslag onderzocht en tot de conclusie komt dat een dergelijke koppeling op dit moment niet mogelijk is.[786]

783 Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 2; Kamerstuk II 2008/09, 31322, nr. 56.
784 Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 4.
785 Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 6, pp. 20-22.
786 Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 8.

Op 2 juni 2009 vindt de plenaire wetsbehandeling plaats, waar wederom door diverse fracties wordt ingegaan op dit punt. Zo gaan met name de leden Sterk (CDA), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Langkamp (SP) en Koşer Kaya (D66) in op het belang van de koppeling tussen het aantal arbeidsuren en het aantal opvanguren, omdat dit fraude en misbruik boven tafel krijgt. Het lid Sterk (CDA) wijst op een alternatief, waarbij gastouderbureaus een werkgeversverklaring naast het afgenomen aantal uren leggen, wat ook voor de kinderopvang zou moeten gelden. Het lid Langkamp (SP) wijst op alternatieven waarbij bijvoorbeeld aan de ouder die de minste uren werkt, een werkgeversverklaring gevraagd wordt, of een kopie van het arbeidscontract. Een andere oplossing zou kunnen zijn dat er een maximum wordt gesteld aan het aantal uren kinderopvangtoeslag, zoals de PvdA-fractie voorstelt in een amendement.[787]

Het lid Kraneveldt-van der Veen (PvdA) dient een amendement in, waarmee een kan-bepaling wordt opgenomen in de wet: via een AMvB kunnen nadere regels worden gesteld voor de verhouding tussen de vergoede opvanguren en de gewerkte uren.[788] De PvdA kiest er daarbij niet voor dwingend voor te schrijven dát er regels worden gesteld, omdat de PvdA het argument van de staatssecretaris Dijksma (OCW) begrijpt dat dit uitvoeringstechnisch heel lastig is voor de Belastingdienst. Het lid Kraneveldt-van der Veen (PvdA) verzoekt staatssecretaris Dijksma (OCW) om samen met staatssecretaris van Financiën Jan Kees de Jager de tijd te nemen en te bekijken hoe dat op een goede manier kan worden vormgegeven. *“Dan kunnen wij ook zien of wij bij het nieuwe wetsvoorstel echt nog een probleem hebben met onterecht gedeclareerde uren, of dat het gaat om een heel klein bedrag, zodat het middel erger is dan de kwaal,”* aldus Kraneveldt-van der Veen. Ook geeft zij aan dat zij het amendement graag met een voorhangprocedure ziet. Staatssecretaris Dijksma (OCW) beschouwt dit amendement als ondersteuning van haar beleid.[789] Het amendement wordt met algemene stemmen aangenomen.[790]

Tweede Kamerleden problematiseren én accepteren verantwoordelijkheid en risico’s ouders voor fouten van gastouderbureaus

Een ander zorgpunt dat een aantal leden uit in de plenaire wetsbehandeling, is het feit dat in de aanpassing van de wet de financiële verantwoordelijkheid komt te liggen bij de ouders, ook als de gastouderbureaus frauderen of fouten maken in de administratie.

De leden Anker (ChristenUnie) en Langkamp (SP) benadrukken dat als de gastouder er niet in slaagt om binnen een jaar aan alle eisen te voldoen, de vraagouder de ontvangen kinderopvang-toeslag volledig moet terugbetalen. Vraagouders zijn voor een groot deel afhankelijk van externe factoren en kunnen daar geen invloed op uitoefenen. Het lid Anker (ChristenUnie) vraagt zich daarbij af waar ouders terechtkunnen bij een geschil. Het enkele argument dat de weg naar de bestuursrechter openstaat, is voor zijn fractie niet erg geruststellend. *“Sterker nog, de gastouder lijkt buiten schot te blijven op het moment dat hem wel wat te verwijten valt. Dit is namelijk een kwestie tussen de Belastingdienst en de vraagouder,”* aldus Anker.[791] Hij vraagt of dit risico niet beter en meer kan worden gespreid, ook op een manier dat de gastouder aansprakelijk is als hij

787 Handelingen II 2008/09, nr. 90, p. 7044-7098.
788 Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 16.
789 Handelingen II 2008/09, nr. 90, p. 7044-7098.
790 Handelingen II 2008/09, nr. 91, p. 7179-7181.
791 Handelingen II 2008/09, nr. 90, p. 7069

niet aan de eisen voldoet. Hij geeft aan dat het misschien een mogelijkheid is om in de voorhangprocedure van de algemene maatregel van bestuur nog eens te spreken over de positie van vraagouders in de driehoek gastouder, gastouderbureau en vraagouder en over de vraag naar de verantwoordelijkheid en de aansprakelijkheid als het fout gaat.

Het lid Langkamp (SP) dient een amendement in om te voorkomen dat ouders volgens haar het onverantwoorde risico lopen dat zij een jaar kinderopvangtoeslag moeten terugbetalen wanneer hun gastouder niet aan de opleidingseis kan voldoen.[792] Ook het lid Koşer Kaya (D66) wijst op het risico voor vraagouders en dient een motie in die de regering verzoekt te bewerkstelligen dat het risico van het onbedoeld gebruik van een niet geregistreerde gastouder door vraagouders bij het gastouderbureau komt te liggen.[793] Staatssecretaris Dijksma (OCW) ontraadt het amendement en de motie en geeft aan dat het kabinet in de tweede nota van wijziging een deel van het risico naar het gastouderbureau verplaatst. Staatssecretaris Dijksma (OCW) vindt het niet fair om het volledige risico daar te leggen, omdat "*je natuurlijk ook iets mag vragen van gastouders zelf*."[794] Zowel het amendement als de motie wordt verworpen.[795] (Zie bijlage D voor een overzicht van alle moties en amendementen.)

Een meerderheid van de Tweede Kamer stemt voor de Aanpassing Wko
De wetswijziging wordt op 3 juni 2009 met een meerderheid aangenomen door de Tweede Kamer. PvdA, ChristenUnie, SGP, CDA, PVV en het lid Verdonk stemmen voor. SP, VVD, GroenLinks, D66 en PvdD stemmen tegen.[796]

Ook Eerste Kamerleden gaan in op de controleerbaarheid van de wet, maar er blijft ruimte voor misbruik en oneigenlijk gebruik
Ook Eerste Kamerleden Linthorst (PvdA), Goyert (CDA), Meulenbelt (SP) en De Boer (ChristenUnie) gaan in de plenaire behandeling van de Eerste Kamer in op het belang van de koppeling tussen het aantal arbeidsuren en het aantal opvanguren. Staatssecretaris Dijksma (OCW) geeft aan dat zij er mee bezig is en dat de regering als uitgangspunt heeft gesteld dat zij daaraan gaat werken en zij stelt voor om een voorstel voor de begrotingsbehandeling naar de Eerste Kamer te sturen.[797] Ter ondersteuning van het beleid van de staatssecretaris dienen de leden Linthorst (PvdA), De Boer (ChristenUnie), Goyert (CDA), Meulenbelt (SP), Thissen (GroenLinks), Schouw (D66), Ten Hoeve (OSF) en Dupuis (VVD) een motie in waarin zij de regering opdragen *"deze koppeling voor werknemers uiterlijk op 1 juli 2010 bij AMvB te realiseren en voor de zzp'ers op zo kort mogelijke termijn daarna een vergelijkbare regeling te treffen."*[798] Deze motie wordt met algemene stemmen aangenomen.

Ook dienen de leden Linthorst (PvdA), De Boer (ChristenUnie), Goyert (CDA), Meulenbelt (SP), Thissen (GroenLinks), Schouw (D66) en Ten Hoeve (OSF) een motie in waar zij de regering verzoeken *"de terugbetalingsverplichtingen te beperken tot die gevallen waarin willens en wetens*

792 Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 21.
793 Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 39.
794 Handelingen II 2008/09, nr. 90.
795 Handelingen II 2008/09, nr. 91.
796 Handelingen II 2008/09, nr. 91, pp. 7179-7181.
797 Handelingen I 2008/09, nr. 40, p. 1866.
798 Kamerstuk I 2008/09, 31874, nr. H

toeslagen zijn geclaimd zonder de intentie aan de in de wet gestelde voorwaarden te voldoen."[799] Deze motie wordt, ondanks dat deze ontraden wordt door staatssecretaris Dijksma (OCW), toch aangenomen, met een tegenstem van de VVD. (Zie bijlage D voor een overzicht van de stemverhouding en een overzicht van alle moties en amendementen).

Een meerderheid van de Eerste Kamer stemt voor de Aanpassing Wko
De Eerste Kamer neemt de wet op 7 juli 2009 aan. Ook daar stemmen SP, VVD, GroenLinks, D66 en PvdD tegen.[800] De wet gaat op 1 januari 2010 in.[801]

Na de behandeling stuurt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid vanuit de Eerste Kamer op 9 oktober 2009 een brief naar staatssecretaris Dijksma (OCW) met de vraag of zij duidelijkheid kan geven of en, zo ja, hoe zij van plan is uitvoering te geven aan de motie-Linthorst c.s. over een beperking van de terugbetalingsverplichting, die ook besproken is in de Tweede Kamer tijdens het debat over de gastouderopvang op 24 september 2009. In dat Tweede Kamerdebat gaf staatssecretaris Dijksma (OCW) aan de motie te zullen uitvoeren, maar uit het veld bereiken de Eerste Kamercommissie signalen dat de motie niet zal worden uitgevoerd. In een brief van 6 november 2009 geeft staatssecretaris Dijksma (OCW) antwoord. Zij somt verschillende maatregelen op waarmee zij wil voorkomen dat goedwillende ouders de dupe worden. Bij verwijtbaar gedrag van gastouder of gastouderbureau blijft het aan de ouder zelf om het bedrag dat de ouder verschuldigd is aan de Belastingdienst, via aansprakelijkheidsstelling terug te vorderen bij de gastouder of het gastouderbureau.[802] Naar aanleiding van die brief stuurt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid van de Eerste Kamer op 30 november 2009 opnieuw een brief naar staatssecretaris Dijksma (OCW) waarin gevraagd wordt of de aangekondigde ex-ante uitvoeringstoets (EAUT) die in het najaar zal verschijnen de genoemde koppeling per 1 januari 2012 niet in de weg staat. Minister André Rouvoet van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) antwoordt op 14 april 2010 dat deze uitvoeringstoets, die bedoeld is als een verkenning naar de definities van gewerkte uren en de statistische en juridische betrouwbaarheid daarvan, de eventuele invoering van de koppeling van gewerkte uren met kinderopvangtoeslaguren per 1 januari 2012 niet in de weg staat.[803]

9.2.6 Casus: Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (fraudewet)

In oktober 2010 treedt het kabinet-Rutte I (VVD, CDA en gedoogpartner PVV) aan met het coalitieakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid* en het gedoogakkoord met de PVV. Hoewel er sinds de jaren tachtig al steun is voor een streng fraudebeleid in diverse regeerakkoorden (zie ook paragraaf 9.4.2), de fraudeaanpak in 1996 nog is aangescherpt met de Wet BMTI en de fraudecijfers lijken terug te lopen, wordt vanaf 2010 toch de politieke keuze gemaakt voor een nog hardere fraudeaanpak.[804] In het regeerakkoord wordt aangekondigd dat fraude met uitkeringen zwaarder bestraft wordt: *"Hardere aanpak fraude uitkeringen. Fraude met uitkeringen ondermijnt de solidariteit. Onterecht verstrekte uitkeringen zullen daadwerkelijk*

799 Kamerstuk I 2008/09, 31874, nr. I.
800 Handelingen I 2008/09, nr. 40, p. 1901.
801 Stb. 2009, 345; Stb. 2009, 431.
802 Kamerstuk I 2008/09, 31874, nr. L.
803 Kamerstuk I 2008/09, 31874, nr. N.
804 Van Atteveldt et al. (2024), p. 100.

worden teruggevorderd, ongeacht de hoogte van de fraude. Bijstandsgerechtigden worden bij fraude bestraft met het inhouden van de uitkering gedurende drie maanden."[805]

In dat kader sturen minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) Henk Kamp en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) Paul de Krom op 20 maart 2012 het voorstel Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (de fraudewet) naar de Tweede Kamer. Het voorstel bevat maatregelen om fraude met uitkeringen harder aan te pakken. Tot dan toe bedraagt de boete 10% van het fraudebedrag. In de nieuwe fraudeaanpak stijgt dit naar maximaal 100% en 150% bij recidive. Wat de bijstand betreft herintroduceert de fraudewet de terugvorderingsplicht nadat die in de Wet werk en bijstand (Wwb) is losgelaten. Gemeenten zijn na invoering van de fraudewet ook weer verplicht om een boete op te leggen bij overtreding van de inlichtingenplicht. De aangiftegrens is verhoogd naar €50.000. De wet bevat tenslotte ook een aanscherping van boetes voor bedrijven.

Kort erna, op 23 april 2012 valt het kabinet-Rutte I over de begroting voor 2013. Op 26 april 2012 wordt een begrotingsakkoord, ook wel lente-akkoord, gesloten over de begroting voor 2013 door regeringspartijen VVD, CDA en oppositiepartijen D66, GroenLinks en de ChristenUnie. Daarmee worden D66, GroenLinks en ChristenUnie deel van de coalitie en komt de coalitie van 52 zetels op 78 zetels. Deze partijen committeren zich naast de specifieke financiële afspraken uit het lente-akkoord daarmee indirect ook aan de overige financiële afspraken die daarvoor al zijn ingeboekt op de rijksbegroting (het basispad).[806] Onderdeel van die afspraken is de opbrengst voor de aanpak van fraude van 180 miljoen euro. Met het (nog door de Kamer te behandelen) wetsvoorstel voor de nieuwe fraudewet moeten deze opbrengsten behaald worden.[807]

Vanaf het begin is er fundamentele kritiek op de hardheid van de nieuwe fraudewet en de mogelijke gevolgen voor mensen. Zo is de Afdeling advisering van de Raad van State kritisch over het wetsvoorstel en is die van oordeel dat het voorstel nader dient te worden overwogen. De Raad van State zet vraagtekens bij de noodzaak en effectiviteit van de wet, de kwaliteit van de rechtsbescherming onder het bestuursrecht, de overtuiging dat zwaarder straffen preventief werkt en de gebruikte brede definitie van fraude. Met die brede definitie wordt het verwijtbaar niet naleven van de inlichtingenverplichting gezien als fraude. Dat betekent dat als uitkeringsgerechtigden het uitkeringsorgaan per ongeluk verkeerd of te laat informeren over hun situatie, dat kan worden afgedaan als fraude. Bovendien adviseert de Raad van State de uitsluiting van een bijstandsuitkering te heroverwegen in verband met de internationale verplichtingen inzake de zorgplicht van de overheid ten opzichte van hulpbehoevenden, zoals kinderen.[808]

Ook gemeenten en Divosa zijn kritisch en geven aan dat de uitgangspunten dat 'fraude de solidariteit ondermijnt' en dat 'fraude niet mag lonen' op een ander manier kunnen worden bereikt. Zij wijzen op de aantasting van de beleidsvrijheid van gemeenten, toenemende

805 Kamerstuk II 2010/11, 32417, nr. 15, p. 45.
806 Het basispad is de economische ontwikkeling die wordt verwacht bij ongewijzigd beleid. Het basispad toont het geheel van budgettaire en economische gevolgen van bestaand en gepland beleid waartoe al besloten is.
807 Handelingen II 2020/21, nr. 45, item 4, p. 30.
808 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 4.

uitvoeringkosten- en lasten, maatschappelijke effecten en de inwerkingtredingsdatum. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) geeft in zijn uitvoeringstoets aandachtspunten mee op het gebied van nieuwe verzekeringsvoorwaarden, het overgangsrecht, financiële gevolgen – er is een neerwaartse bijstelling van de besparingen nodig – en uitvoeringskosten, waar de nog uit te werken AMvB, het boetebesluit, van invloed op kan zijn. Het UWV acht in haar uitvoeringstoets de wet uitvoerbaar en handhaafbaar, maar de beoogde invoerdatum van 1 juli 2012 niet haalbaar. Volgens het UWV is de voorbereidingstijd uitermate kort, en daarbij gaat het UWV uit van een overgangsrecht waarbij alle overtredingen voor de beoogde invoerdatum volgens het oude regime worden afgehandeld. Ook geeft het UWV aan dat voorlichting aan burgers en bedrijven van groot belang is.[809] De Landelijke Cliëntenraad (LCR) kan instemmen met een stevige aanpak van fraude, omdat fraude de solidariteit ondermijnt. Wel vraagt de LCR aandacht voor een zorgvuldige toetsing op verwijtbaarheid en een goede voorlichting om de preventieve werking van de maatregelen te versterken. De Raad voor de rechtspraak twijfelt aan het preventieve effect van het verhogen van boetes aan mensen zonder financiële ruimte, en vreest extra uitvoeringskosten zonder extra opbrengsten. Tevens wijst de Raad voor de rechtspraak onder andere op de harde gevolgen voor gezinsleden. Ten slotte laat men zich in juridische literatuur zeer kritisch uit over het wetsvoorstel.[810]

Het kabinet geeft in aanloop naar de invoering van de wet weinig gehoor aan deze kritiek. Zo schrijft het kabinet in het nader verslag in reactie op de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State op de gehanteerde definitie voor fraude: *“Fraude is geen juridisch maar een maatschappelijk begrip. Het advies van de Afdeling om in de gehele toelichting het begrip fraude alleen te gebruiken als daarmee bedrog is bedoeld, wordt niet overgenomen. In dit wetsvoorstel wordt een ruimer begrip fraude gehanteerd.”* Op het oordeel van de Raad van State dat de noodzaak van de strengere fraudeaanpak onvoldoende is onderbouwd geeft het kabinet aan dat: *“Het huidige sanctiestelsel heeft onvoldoende ontmoedigende werking op de categorie doelbewuste en calculerende fraudeurs. Voor de sociale zekerheid is de stelling dat een kleine maar groeiende groep fraudeurs zich schuldig maakt aan benadeling met steeds grotere bedragen met inmiddels beschikbare nieuwe cijfers beter onderbouwd (memorie van toelichting, voetnoot 3). In 2010 kwam de helft van het totale openstaande bedrag aan verwijtbare bijstandsvorderingen voor rekening van een kleine acht procent van de debiteuren. Dat met het wetsvoorstel is gekozen voor een strengere aanpak, laat onverlet dat er permanent aandacht is voor de manier waarop de uitvoerders het huidige handhavingsbeleid uitvoeren en voor de mogelijkheden tot verbetering daarvan.”*[811]

Ondanks fundamentele kritiek verklaart de Tweede Kamer het wetsvoorstel voor de fraudewet niet controversieel

Na de val van het kabinet moet de Tweede Kamer besluiten hoe zij om wil gaan met aanhangige wetsvoorstellen, notities en brieven van de regering en met geplande overleggen. Op 29 mei 2012 besluit de vaste commissie voor SZW dat de fraudewet niet controversieel wordt verklaard. Dit betekent dat de behandeling van het wetsvoorstel doorgang vindt met het demissionaire kabinet.

809 Bijlagen bij Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 3.
810 Van Atteveldt et al. (2024), p. 101.
811 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 4.

Tweede Kamerleden benoemen kritische punten fraudewet uit adviezen en signalen
De vaste commissie voor SZW levert op 11 juni 2012 haar schriftelijke inbreng op het wetsvoorstel.[812] Met name de leden van CDA, PvdA en SP zijn kritisch over de wet. Zij vragen zich af of de fraude inderdaad is toegenomen en of dat het zwaardere sanctieregime rechtvaardigt. Ook hebben fracties kritiek op de gebruikte ruime definitie van fraude en de daaronder vallende verwijtbaarheid. Op die manier kunnen mensen die iets vergeten te melden of niet weten dat zij iets moeten melden bestraft worden voor fraude. Dit kan soms tot onwenselijke maatschappelijke situaties leiden, vooral als het gezinnen met kinderen betreft. Ook hebben zij kritiek op het voorstel om de beslagvrije voet buiten werking te stellen.[813]

Zo hebben de leden van de fractie van de PvdA verschillende punten van kritiek op het voorstel, onder meer op het voorstel om de beslagvrije voet buiten werking te stellen. "*Hoewel zij de doelstelling van de regering – terugdringing van fraude door burgers bij sociale uitkeringen en overtreding van arbeidswetten door werkgevers – verregaand ondersteunen, zijn zij van mening dat dit wetsvoorstel uit de bocht vliegt. Het tijdelijk aan de kant schuiven van de beslagvrije voet indien men fraude met uitkeringen vermoedt, is in strijd met Nederlandse wetgeving en internationale verdragen,*" aldus de leden.[814] Daarnaast herhaalt de fractie het punt van de Raad voor de rechtspraak dat nergens is aangetoond dat van een strafverhoging een afschrikwekkende werking uitgaat. Ook de SP-fractie vraagt hier aandacht voor, inclusief een toelichting waarom de bestaande handhavingsinstrumenten niet voldoen. Daarbij constateren de leden van de CDA-fractie dat met dit wetsvoorstel gemeenten worden verplicht tot het opleggen van terug- en invordering, en vragen zich af waarom de regering de beleidsvrijheid die gemeenten tot nu toe hebben, wil beperken.[815]

Naar aanleiding van de kritiek van diverse fracties volgen er twee nota's van wijziging die deels tegemoet komen aan de kritiek. Zo worden naar aanleiding van kritiek van CDA, ChristenUnie, SP en PvdA met het oog op rechtszekerheid onder andere bepalingen opgenomen ten aanzien van de terugvordering in relatie tot bestaande schuldhulpverlening en wordt er overeenkomstig de wens van het CDA bij verrekening van de boete een deel van de toeslag/uitkering vrijgelaten in verband met zorgkosten, woonkosten en kosten van kinderen.[816]

Hoewel GroenLinks geen inbreng levert in de schriftelijke ronde, is het lid Klaver (GroenLinks) bij de plenaire behandeling van 27 juni 2012 erg kritisch, onder meer over het doel van de wet, de onderbouwing dat zwaarder straffen werkt, de bewering dat er sprake is van een forse toename van fraude, hoe effectief het huidige handhavingsinstrumentarium is, de kosten-batenanalyse en de onduidelijkheid over de effecten in de praktijk. Ook gaat hij in op de eerdere adviezen en signalen: "*De Raad van State adviseert om het niet aan de Tweede Kamer te zenden. Gemeenten en de Sociale Verzekeringsbank geven aan dat de kosten veel hoger zullen zijn dan de baten. Eigenlijk zeggen ze allemaal dat dit niet de juiste manier is om fraude te bestrijden. Met deze wet slaat het kabinet volgens hen een belangrijke stap over: de handhaving. Verzwaring*

812 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 5.
813 De beslagvrije voet is het deel van het inkomen waarop een schuldeiser geen beslag mag leggen. Dit is om te zorgen dat de betreffende persoon een minimumbedrag overhoudt om van te leven.
814 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 5, pp. 2-3.
815 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 5.
816 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 7; Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 8.

van het sanctieregime komt pas aan de orde als is gebleken dat bestaande middelen tot handhaving binnen het huidige stelsel niet voldoen. Dit vond ik een opvallende zin uit het advies van de Raad van State. In dezelfde paragraaf merkt de raad ook op dat hij zich afvraagt of er wel voldoende capaciteit en financiële middelen zijn om goed te kunnen handhaven. Deze vraag is al eerder in de Kamer aan de orde geweest, maar ik stel hem opnieuw aan de bewindspersonen."[817]

Tweede Kamerleden worden door minister gerustgesteld over de zorgen over de mate van verwijtbaarheid
In het plenaire debat van 4 juli 2012 gaat minister Kamp (SZW) in op verwijtbaarheid:
"Een aantal woordvoerders heeft gesproken over de verwijtbaarheid. Wat gaan wij daaraan veranderen? Aan die verwijtbaarheidscriteria gaan wij helemaal niets veranderen. Als iets helemaal niet verwijtbaar is, dan wordt geen boete opgelegd. Is iets gedeeltelijk verwijtbaar, dan wordt een gedeeltelijke boete opgelegd. De manier waarop wij dat doen, is hetzelfde als wij het nu doen. Het is allemaal vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Wat dit betreft is er dus niets nieuws onder de zon."[818]

Vervolgens stelt het lid Karabulut (SP) vragen aan minister Kamp (SZW) over onder meer het verschil tussen verwijtbare en niet-verwijtbare fraude. De minister antwoordt dat op dat gebied niets verandert ten opzichte van de bestaande werkwijze: *"Ik heb al gezegd dat er met dit wetsvoorstel helemaal niets verandert op het punt van de verwijtbaarheid. Het staat gewoon in de Algemene wet bestuursrecht."*[819] Die werkwijze zal nog worden vastgelegd in het boetebesluit, die de Kamer nog moet ontvangen.

Ook het lid Koşer Kaya (D66) vraagt expliciet naar de verwijtbaarheidstoets: *"Het is goed om te horen dat er, zoals ik van de minister heb begrepen, helemaal niets verandert aan de verwijtbaarheidstoets. In de AMvB zullen echter ook de hoogte van de boete en de wijze waarop gehandeld gaat worden, vastgelegd worden. Komt er dan toch geen wijziging in de uitleg van de verwijtbaarheidstoets?"*[820] Hierop antwoordt minister Kamp dat in het boetebesluit inderdaad de precieze hoogte van de boetes wordt uitgewerkt, maar dat op het punt van de verwijtbaarheid de Algemene wet bestuursrecht (Awb) blijft gelden.[821] Vervolgens zegt de minister, op verzoek van Kamerlid Koşer Kaya (D66) toe om het boetebesluit, dat in ontwerp klaar is, binnen een dag bij de Kamer te krijgen.

De Tweede Kamer kan niet goed oordelen over de inhoud van het boetebesluit op hoofdlijnen, en daarmee de gevolgen voor mensen
Een dag later, op 28 juni 2012, stuurt minister Kamp het boetebesluit naar de Kamer, maar dit betreft slechts de hoofdlijnen ervan. Zo wordt benoemd dat de standaardboete gelijk is aan het benadelingsbedrag, dat deze boete bij verminderde verwijtbaarheid kan worden verlaagd en dat de minimumboete €150,- bedraagt. Ook wordt er een waarschuwingsmogelijkheid

817 Handelingen II 2011/12, nr. 101, item 12, p. 105.
818 Handelingen II 2011/12, nr. 101, item 12, pp. 110-111.
819 Handelingen II 2011/12, nr. 101, item 12, p. 111.
820 Handelingen II 2011/12, nr. 101, item 12, p. 112.
821 Handelingen II 2011/12, nr. 104, item 15, pp. 63-77.

benoemd als er geen sprake is van een benadelingsbedrag.[822] Daarnaast wordt stilgestaan bij de criteria van verminderde verwijtbaarheid en het gegeven dat deze voor instanties als de SVB en het UWV niet nieuw zijn. De criteria zelf staan echter niet in het boetebesluit op hoofdlijnen. Evenmin worden de verschillende voorbeelden uit de nota van toelichting besproken op basis waarvan in het geheel geen sprake is van verwijtbaarheid, dan wel iemand juist volledig verwijtbaar is. Ook staat nergens, zoals wél in de nota van toelichting wordt vermeld, dat artikel 5:46 Awb, op basis waarvan een bestuursorgaan aan de mate van verwijtbaarheid moet toetsen, de ernst van de overtreding en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan, niet van toepassing is. Kortom: weliswaar staan de kernpunten vermeld in het boetebesluit op hoofdlijnen, maar over enkele belangrijke onderdelen wordt de Tweede Kamer niet geïnformeerd.

Bij de plenaire behandeling op 4 juli 2012 dient het lid Koşer Kaya (D66), met mede-indieners Klaver (GroenLinks) en Ortega-Martijn (ChristenUnie) een motie in om het boetebesluit tijdig aan de Kamer te sturen alvorens deze inwerking treedt.[823] Deze motie wordt aangenomen.

Minister Kamp (SZW) geeft in reactie op deze motie aan dat hij mevrouw Koşer Kaya erkentelijk is dat ze dit punt in de vorm van een motie heeft gegoten. *"Ik schat in dat mevrouw Koşer Kaya zich heeft gerealiseerd dat, als we dit in de vorm van een amendement zouden hebben gedaan en vast zouden hebben gelegd dat er een voorhangprocedure moet komen, een groot deel van de voorhangprocedure buiten het reces moet zijn en dat we dus pas half oktober met de procedure kunnen beginnen, waarbij het ook nog via de Raad van State moet en zo. Dan zullen we volgend jaar de opbrengst van 180 mln. zeker niet halen, omdat die wet dan pas van kracht kan worden bij de volgende invoeringsdatum, 1 juli 2013. Dan zouden we een halfjaar vertraging hebben en dus een heel groot verlies aan opbrengst hebben, en bovendien een verlies van een halfjaar aan effectief fraudebestrijdingsbeleid."*[824]

De Kamer ontvangt het Boetebesluit vervolgens op 19 oktober 2012.[825] De commissie merkt hierbij op dat de Kamer hierbij een verkeerd instrument hanteert. De Kamer heeft het recht om een AMvB, in dit geval het boetebesluit, voordat deze ingaat eerst langs de Kamer te ontvangen door middel van een lichte of zware voorhangprocedure. De Kamer kan dit regelen door middel van een amendement. Dit middel wordt hier niet gebruikt maar er wordt gekozen voor het meer vrijblijvende instrument van een motie.[826]

Tweede Kamer verzacht de fraudewet enigszins door het verplicht buiten werking stellen van de beslagvrije voet in de bijstand ongedaan te maken

Het lid Sterk (CDA) dient 27 juni 2012 samen met mede-indieners lid Ortega-Martijn (ChristenUnie), Klaver (GroenLinks) en het lid Koşer Kaya (D66) een amendement in waarmee de verplichting tot buiten werking stelling van de beslagvrije voet in de bijstand vervalt. *"Hiermee kan voorkomen worden dat burgers drie maanden zonder enige vorm van inkomen raken met alle*

822 Het bedrag dat in verband met de overtreding van de inlichtingenplicht ten onrechte of tot een te hoog bedrag aan uitkering of bijvoorbeeld toeslag is ontvangen.
823 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 24.
824 Handelingen II 2011/12, nr. 104, item 15, p. 76.
825 Kamerstuk II 2012/13, 33207, nr. 25.
826 Stb. 2012, 498; Stb. 2012, 531.

kwalijke maatschappelijke consequenties en kosten die hiervan het gevolg kunnen zijn. Met name als het om gezinnen gaat, moet worden voorkomen dat kinderen de dupe worden."[827]

Het lid Koşer Kaya (D66) dient 27 juni 2012 een amendement in dat verder gaat. Daarin wordt namelijk geregeld dat de beslagvrije voet ten allen tijde gerespecteerd wordt. *"De beslagvrije voet is erop gericht dat mensen aanspraak kunnen blijven maken op tenminste 90% van de noodzakelijke middelen om te voorzien in de kosten van het bestaan. Door het buiten werking stellen van de beslagvrije voet kunnen mensen niet meer voorzien in basisbehoeften, zoals bed, bad en brood. Opgroeiende kinderen worden onevenredig hard getroffen. Dit alles zal leiden tot hoge maatschappelijke kosten en sociale deprivatie. De indiener acht dit onwenselijk."*[828]

Het amendement van het lid Sterk (CDA) wordt op 5 juli 2012 aangenomen, het amendement van het lid Koşer Kaya (D66) niet.

Een ruime meerderheid van de Tweede Kamer stemt voor de fraudewet, zonder kennis van het boetebesluit

De Tweede Kamer stemt op 5 juli 2012 met een ruime meerderheid in met de fraudewet, maar zonder inzicht te hebben gekregen in de tekst van het boetebesluit.[829] De fracties van de SP, PvdA en de PvdD stemmen tegen. Hoewel de Tweede Kamerfractie van GroenLinks kritisch is over het wetsvoorstel, stemt zij toch in met de fraudewet. Het lid Klaver (GroenLinks) geeft achteraf aan dat dit te maken had met de afspraken uit het lente-akkoord.[830]

Ook Eerste Kamerleden wijzen op het ontbreken van het boetebesluit, maar stemmen voor de fraudewet

Na het zomerreces wordt de fraudewet in de Eerste Kamer behandeld. Het boetebesluit is dan nog niet naar de Tweede en Eerste Kamer gestuurd. Er zijn op dat moment (op 12 september 2012) net Tweede Kamerverkiezingen geweest en op 20 september 2012 is de 'nieuwe' Tweede Kamer geïnstalleerd. Enkele ervaren Kamerleden, waaronder het Kamerlid Koşer Kaya (D66) dat zich intensief met het boetebesluit had beziggehouden, keren niet terug in de Tweede Kamer.

Het ontbreken van het boetebesluit, wordt ook opgemerkt tijdens het debat in de Eerste Kamer op 25 september 2012, waar Eerste Kamerlid Scholten (PvdA) zich afvraagt waarom nog geen uitvoering is gegeven aan de motie Koşer-Kaya c.s. Hierop wordt nogmaals te kennen gegeven dat het boetebesluit er aankomt. Ook de Eerste Kamer neemt genoegen met deze toezegging. Een week later, op 2 oktober 2012, stemt de Eerste Kamer, die net als de Tweede Kamer de tekst van het boetebesluit niet heeft gezien maar daar wel uitdrukkelijk om heeft gevraagd, in met de fraudewet. Dit keer stemmen de fracties van de SP, de PvdA, de Partij voor de Dieren, GroenLinks, 50PLUS en de OSF tegen. (Zie bijlage D voor een overzicht van de stemverhouding en een overzicht van alle moties en amendementen.)

827 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 13.
828 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 14.
829 Het boetebesluit wordt op 28 november 2012 in een algemeen overleg Handhaving door de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid besproken met de nieuwe minister van SZW Lodewijk Asscher. In reactie op vragen van Kamerleden over de criteria voor verwijtbaarheid antwoordt Asscher in dezelfde lijn als zijn voorganger Kamp: in de fraudewet en het boetebesluit is de ruimte voor de uitvoering om verminderde verwijtbaarheid vast te stellen, hetzelfde gebleven als voorheen. Kamerstuk II 2012/13, 17050, nr. 426.
830 Handelingen II 2020/21, nr. 45, item 4, p. 30.

Daarmee is de fraudewet gereed om in werking te treden. Hierna wordt, op 19 oktober 2012, de definitieve tekst van het boetebesluit naar zowel de Tweede Kamer[831], als de Eerste Kamer[832] gestuurd, waarbij het boetebesluit ook direct wordt gepubliceerd als definitief besluit.[833] Dit besluit is op 23 oktober 2012 voor kennisgeving aangenomen door de vaste commissie SZW van de EK.[834] Op 1 januari 2013 treedt uiteindelijk zowel de fraudewet, als de bijbehorende AMvB, het Boetebesluit socialezekerheidswetten, in werking.[835]

9.2.7 Casus: Wet tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet aanpak fraude door bestandskoppeling) en Besluit SyRI

Op 14 maart 2013 stuurt minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Lodewijk Asscher het wetsvoorstel Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens, kortweg Wet aanpak fraude door bestandskoppeling, naar de Kamer.[836] Hoewel gegevensuitwisseling in het domein van werk en inkomen op dat moment al tien jaar (grotendeels ad hoc) plaatsvindt en er al wel een grondslag is voor gegevensuitwisseling in de Wet SUWI, wil de wetgever met dit wetsvoorstel het ook juridisch mogelijk maken dat gemeenten en andere overheidsinstanties gegevens, waaronder persoonsgegevens, met elkaar gaan uitwisselen om onder andere uitkeringsfraude op te sporen. In het bijzonder wil de wetgever het instrument Systeem Risico Indicatie (SyRI) vastleggen in de wet en in lagere regelgeving, in een apart Besluit SyRI.

De wetgeving volgt dus op ontwikkelingen in de praktijk, wat ertoe leidt dat de juridische basis achteraf wordt gelegd. Bij het wetsvoorstel worden signalen en adviezen betrokken van het College bescherming persoonsgegevens (CBP), UWV, SVB, Belastingdienst, VNG, het Uitvoeringspanel, DUO, de Inspectie SZW, de Pensioenfederatie en het Verbond van Verzekeraars.

De Afdeling advisering van de Raad van State is zowel kritisch op de proportionaliteit als op de doelmatigheid van het wetsvoorstel.[837] Zo geeft de Raad van State aan dat door de ruime en vage doelomschrijving van de gegevensverwerking het gevaar bestaat dat gegevens van de burger voor andere doeleinden gebruikt gaan worden en dat de burger geen inzicht heeft in welke gegevens verwerkt worden. Ook is de Raad van State kritisch op de regeling voor het verzoek om gebruik te mogen maken van SyRI. Hij beschrijft deze als weinig doelmatig omdat deze zo is geformuleerd dat de minister van SZW ieder verzoek dient te honoreren.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt op deze punten niet opgevolgd in het wetsvoorstel dat naar de Kamer wordt gestuurd. Zo wordt vastgehouden aan een ruime doelbinding om te bewerkstelligen dat de doelbinding voldoende breed is voor de

831 Kamerstuk II 2012/13, 33207, nr. 25.
832 Bijlage bij Kamerstuk I 2012/13, 33207, nr. D.
833 Stb. 2012, 484.
834 Korte aantekeningen van de Vergadering van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer van 23 oktober 2019.
835 Stb. 2012, 498; Stb. 2012, 531.
836 Kamerstuk II 2012/13, 33579, nr. 1-3.
837 Kamerstuk II 2012/13, 33579, nr. 4.

samenwerkende bestuursorganen en wordt de regeling voor het verzoek om gebruik te maken van SyRI niet aangepast.[838]

Tweede Kamerleden prioriteren fraudebestrijding boven gegevensbescherming
Op 17 april 2013 levert de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) haar schriftelijke inbreng op het wetsvoorstel Aanpak fraude door bestandskoppeling van 14 maart 2013.[839] Het valt de commissie op dat er maar weinig fracties een schriftelijke inbreng leveren.

Alle fracties die inbreng leveren (VVD, PvdA, CDA en SP) benadrukken het belang van het slagvaardiger aanpakken van fraude, maar de VVD-fractie en de SP-fractie benadrukken daarbij wel dat het van belang is dat de privacy wordt gewaarborgd. De VVD-fractie gaat expliciet in op het proportionaliteits-vereiste, waarbij alleen gegevens moeten worden verstrekt die van belang zijn voor de genoemde doelen. Zij vraagt hoe en wie bepaalt welke gegevens wel en niet van belang zijn om het doel van fraudereductie te bereiken. Er wordt nauwelijks ingegaan op de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State op de proportionaliteit en doelmatigheid die niet is overgenomen in het wetsvoorstel.

In antwoord op de vragen stelt de regering dat aan de hand van artikel 8 EVRM een belangenafweging gemaakt is, waaruit geconcludeerd is dat het gerechtvaardigd is bepaalde gegevens te verstrekken om voornoemd doel te bereiken. *"Welke gegevens verstrekt mogen worden, wordt per maatregel bepaald door de doelbinding. De doelbinding is dus het criterium. Er worden niet meer gegevens gevraagd dan noodzakelijk zijn voor het te bereiken doel en voor het te dienen belang. Voorts is afgewogen dat de gegevens niet op een andere, minder ingrijpende manier kunnen worden verkregen,"* aldus de regering.[840]

De Tweede Kamer neemt het wetsvoorstel Aanpak fraude door bestandskoppeling als hamerstuk aan
Er volgen twee nota's van wijziging en op 12 september 2013 wordt het wetsvoorstel zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen door de Tweede Kamer.[841]

De Eerste Kamer behandelt het wetsvoorstel Aanpak fraude door bestandskoppeling niet en neemt het als hamerstuk aan
De Eerste Kamer heeft het voorstel, zonder schriftelijke of mondelinge inbreng, op 1 oktober 2013 als hamerstuk afgedaan.[842] De wet treedt vervolgens op 1 januari 2014 in werking.[843]

Tweede Kamerleden besteden geen aandacht aan de gevraagde inhoud Besluit SyRI
Na de inwerkingtreding van de Wet aanpak fraude door bestandskoppeling wordt gewerkt aan een apart Besluit SyRI, ter uitwerking van de wijze waarop en de voorwaarden waaronder SyRI kan worden ingezet. Het Besluit SyRI voorziet in de benodigde AMvB voor die domeinen. Op 16 oktober 2014 vraagt de vaste commissie voor SZW aan minister Asscher (SZW), naar

838 Kamerstuk II 2012/13, 33579, nr. 4.
839 Kamerstuk II 2012/13, 33579, nr. 5.
840 Kamerstuk II 2012/13, 33579, nr. 7.
841 Handelingen II 2012/13, nr. 110, item 3, p. 1.
842 Handelingen I 2013/14, nr. 2, item 2, p. 2.
843 Stb. 2013, 405; Stb. 2013, 497.

aanleiding van berichtgeving in de media op nu.nl, en op initiatief van het lid Voortman (GroenLinks), om het Besluit SyRI aan de Kamer te zenden. De commissie verzoekt minister Asscher (SZW) toe te lichten wat dit besluit in de praktijk voor mensen betekent en aan te geven welke wijzigingen in het Besluit SyRI zijn aangebracht na ontvangst van de adviezen van het College bescherming persoonsgegevens en de Afdeling advisering van de Raad van State.

Minister Asscher (SZW) stuurt op 31 oktober 2014 zijn reactie, waarin hij de inhoud van het Besluit SyRI uiteenzet, inclusief alle voorwaarden waaronder de gegevens verwerkt mogen worden. Volgens hem zijn er geen rechtsgevolgen voor de burger verbonden aan een risicomelding. Bij een sanctie staat de optie van bezwaar of beroep open, aldus de minister.[844] Als bijlagen stuurt hij het Besluit SyRI en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over dit besluit toe.[845] Deze stukken worden geagendeerd voor een algemeen overleg Handhaving op 17 december 2014, waarin het onderwerp echter vrijwel niet ter sprake komt. Alleen het lid Ulenbelt (SP) vraagt de minister wat de koppeling van bestanden heeft opgeleverd.[846]

De Wet aanpak fraude door bestandskoppeling en SyRi krijgen pas weer aandacht van de Tweede Kamer als in 2019 een aantal Nederlanders een rechtszaak begint tegen de Staat over SyRI, omdat zij vinden dat hun recht op privacy wordt geschonden. De rechter verklaart SyRI in 2020 inderdaad in strijd met het recht op privacy (artikel 8, lid 2 EVRM).[847]

9.2.8 Casus: Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (Waftf)

Op 17 september 2013 stuurt staatssecretaris van Financiën Frans Weekers het wetsvoorstel Wijziging van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en fiscaliteit (Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit, Waftf), samen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het nader rapport naar de Kamer.[848] Het wetsvoorstel beoogt fraude in het stelsel van toeslagen en in de fiscaliteit te bestrijden door maatregelen te nemen om het toezicht te intensiveren, het boete- en strafrecht te verruimen en de invordering te versterken. Het voorstel is onder andere een reactie op wat in de media de ‘Bulgarenfraude’ is gaan heten, die eerder in 2013 aan het licht kwam, en zorgt voor de juridische onderbouwing van een serie maatregelen die staatssecretaris Weekers (Financiën) eerder heeft aangekondigd in zijn brief aan de Kamer van 10 mei 2013.[849] Daarnaast geven de fiscale agenda van 14 april 2011 en de brief aan de Kamer van 20 augustus 2012 over de fraudebestendigheid van het toeslagenstelsel input voor het wetsvoorstel.[850]

844 Kamerstuk II 2014/15, 17050, 489.
845 Stb. 2014, nr. 320; Stcrt. 2014, nr. 26306.
846 Kamerstuk II 2014/15, 17050, nr. 501, p. 7.
847 Rb. Den Haag, 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865; Van Atteveldt et al. (2024), p. 50 en p. 55.
848 Kamerstuk II 2013/14, 33754, nr. 1-4.
849 Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 435.
850 Kamerstuk II 2010/11, 32740, nr. 1; Kamerstuk II 2011/12, 31066, nr. 146.

Box 9.1 De 'Bulgarenfraude'

RTL Nieuws onthult in april 2013, op basis van een vertrouwelijk politierapport, dat Bulgaren in Nederland via nep-adressen op grote schaal toeslagen hebben aangevraagd. Dit nieuws wordt door de media en masse opgepikt. Op 21 april 2013 zendt het televisieprogramma Brandpunt een reportage uit over fraude met toeslagen die zijn aangevraagd door Bulgaren die niet in Nederland wonen. Een criminele organisatie had geregeld dat deze mensen zich tegen een vergoeding in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) inschreven en een Nederlands bankrekeningnummer aanvroegen. Daarmee konden ze een toeslag aanvragen.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is kritisch. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over: 1) het overtredersbegrip; 2) de inlichtingenplicht en de bestuurlijke boete; 3) de grondslag voor de berekening van de bestuurlijke boete; 4) de aanpak van malafide uitzendondernemingen; en 5) het Belastingplanpakket 2014. De Raad van State meent dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.[851]

Staatssecretaris Weekers (Financiën) neemt alleen het tweede en vierde advies over. De andere drie adviezen van de Raad van State neemt hij niet over.

Ten aanzien van het overtredersbegrip wijst de Raad van State erop *"dat de uitbreiding van het overtredersbegrip in het bestuursrecht een ingrijpende keuze betreft. De toelichting maakt niet duidelijk waarom dit een voor de hand liggende mogelijkheid is om tegemoet te komen aan de in de toelichting gesignaleerde problemen"* en adviseert de Raad van State om *"de voorgestelde uitbreiding van het bestuursrechtelijke begrip overtreder te heroverwegen en daarbij de mogelijkheid van invoering van de (bestuurlijke) strafbeschikking in de Awir te betrekken."* Staatssecretaris Weekers (Financiën) blijft echter bij de voorgenomen uitbreiding van het overtredersbegrip in het bestuursrecht: *"Ik erken dat wijzigingen in het punitieve sanctierecht in het algemeen een ingrijpend karakter kunnen hebben. De voorgestelde wijziging zie ik echter niet als een principiële nieuwe stap op dit terrein, maar veeleer als een noodzakelijke en in zekere zin consequente aanvulling van het bestaande overtredersbegrip. (...) Ik wijs erop dat zowel bij strafrechtelijke aanpak als bij bestuursrechtelijke aanpak de rechtsbescherming in de vorm van rechterlijke toetsing gewaarborgd is."*

Ten aanzien van de grondslag berekening bestuurlijke boete wijst de Raad van State erop dat *"het bij een bestuurlijke boete om een punitieve sanctie gaat. In dat geval is het, vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, van wezenlijk belang dat het voor de burger duidelijk is voor welke feiten welke straf maximaal opgelegd kan worden. De formulering «zou zijn teruggevorderd» biedt geen houvast omtrent het strafmaximum en leidt daarmee niet tot een voorzienbare sanctie,*

851 Kamerstuk II 2013/14, 33754, nr. 4.

omdat niet duidelijk is welke periode bij de berekening van de boetegrondslag in aanmerking wordt genomen. De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen." Ook op dit punt past staatssecretaris Weekers (Financiën) het voorstel niet aan: *"Ik ben het met de Afdeling eens dat het bij een bestuurlijke boete om een punitieve sanctie gaat, waarbij duidelijk moet zijn voor welke feiten welke maximale straf opgelegd kan worden. Anders dan de Afdeling ben ik van mening dat de voorgestelde formulering «is of zou zijn teruggevorderd» daaraan voldoet. (…) Over de gekozen formulering kan verder worden opgemerkt dat het kabinet vindt dat de burger in het verkeer met de overheid de juiste feiten moet presenteren. Op dit moment kan de vergrijpboete echter alleen worden opgelegd indien de opzettelijk of grof schuldig niet, onjuist of onvolledig verstrekte informatie heeft geleid tot een voorschot of een (te hoge) tegemoetkoming. Of het onwenselijke gedrag bestraft wordt, is daarmee bijna een kwestie van toevalligheid. Komt de Belastingdienst(/Toeslagen) er tijdig achter, dan volgt geen vergrijpboete. Komt de Belastingdienst(/Toeslagen) er niet tijdig achter, dan kan wel een vergrijpboete opgelegd worden. De formulering «is of zou zijn teruggevorderd» heft in de eerste plaats deze discrepantie op. Vanuit die te beschermen norm dat de burger in het verkeer met de overheid de juiste feiten moet presenteren, is namelijk niet relevant of de schatkist benadeeld is."*[852]

Tot slot wijst de Afdeling advisering van de Raad van State op de koppeling met het belastingplanpakket 2014 en de behandeling daarvan. Volgens de Raad van State bevat het voorstel ingrijpende keuzes op het terrein van het punitieve sanctierecht. *"De snelheid die de behandeling van het Belastingplanpakket 2014 door Tweede en Eerste Kamer vergt, kan aan de zorgvuldige behandeling van dit ingrijpende voorstel in de weg staan. De Afdeling adviseert het voorstel los te koppelen van het Belastingplanpakket 2014 en de ingangsdatum ervan vast te stellen bij koninklijk besluit."* Echter, ook dit advies neemt staatssecretaris Weekers (Financiën) niet over: *"Alles overziend ben ik van mening dat een behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in het komende najaar die recht doet aan de eisen van zowel zorgvuldigheid als voortvarendheid dan ook zeer wel mogelijk is. Om deze redenen heb ik de suggestie van de Afdeling om de inwerkingtredingsbepaling aan te passen dan ook niet overgenomen."*[853]

Vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer besluit wetsvoorstel te betrekken bij behandeling Belastingplan, waarbij snelheid boven zorgvuldigheid gaat
In de procedurevergadering van 19 september 2013 van de vaste commissie voor Financiën waar het wetsvoorstel geagendeerd staat, wordt besloten het wetsvoorstel samen met het Belastingplan 2014 te behandelen zoals reeds besloten in de procedurevergadering van 27 maart 2013. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt echter in de procedurevergadering van 9 oktober 2013 alsnog verzocht of kan worden nagegaan of de behandeling van het wetsvoorstel kan worden losgekoppeld van het Belastingplan. Staatssecretaris Weekers (Financiën) benadrukt in zijn antwoord het belang van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 1 januari 2014 en daarmee dus ook het belang van een gelijktijdige behandeling van dat wetsvoorstel met het pakket Belastingplan 2014.[854] Hiermee gaat de commissie akkoord.

852 Kamerstuk II 2013/14, 33754, nr. 4.
853 Kamerstuk II 2013/14, 33754, nr. 4.
854 Kamerstuk II 2013/14, 33754, nr. 7.

Tweede Kamerleden pakken ontwerpfout Awir niet aan en hebben weinig oog voor de rechtsbescherming bij de strengere maatregelen Waftf
Op 10 oktober 2013 levert de vaste commissie voor Financiën haar schriftelijke inbreng op het wetsvoorstel Waftf. De coalitiepartners VVD en PvdA geven aan dat zij met instemming kennis hebben genomen van het wetsvoorstel. Zij stellen enkele verduidelijkende vragen. Met name de PvdA-fractie vraagt om cijfermatig inzicht in het aantal fraudegevallen en vraagt zich af of de voorgenomen maatregelen wel ver genoeg gaan of dat deze uitnodigen tot nieuwe vormen van fraude. De fracties van oppositiepartijen PVV, SP, ChristenUnie, 50PLUS en D66 hebben verschillende vragen. Oppositiepartij CDA heeft met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel. De CDA-fractieleden *"onderschrijven ten zeerste het streven van de regering om fraude terug te dringen en te voorkomen dat belastingplichtigen belastingen ontduiken. (...) Maar de leden van de CDA-fractie hebben wel enkele vraagtekens bij de reikwijdte van de maatregelen."*[855]

Het CDA lijkt het meest kritisch en vraagt expliciet meermaals aandacht voor de gevolgen voor burgers, en of met deze voorstellen naast kwaadwillenden, niet ook goedwillenden zullen worden geraakt en gaat in op het mensbeeld dat uitgaat van deze wet. Ook de ChristenUnie en SP vragen aandacht voor rechtsbescherming en dienstverlening naast fraudebestrijding.[856]

In de beantwoording van deze vragen geeft staatssecretaris Weekers (Financiën) aan dat bij de totstandkoming van het toeslagensysteem en de Awir de dienstverlening aan de burger voorop heeft gestaan. *"De brede wens bestond om het toeslagensysteem zodanig in te richten dat toeslaggerechtigden in de actualiteit hun inkomensondersteuning uitbetaald konden krijgen.*[857] *Inherent aan een dergelijk massaal toeslagensysteem is dan ook dat dit in hoge mate op vertrouwen is gebaseerd."*[858] Een dergelijk uitgangspunt levert een spanningsveld op tussen dienstverlening enerzijds en fraudebestrijding anderzijds, maar hoeven elkaar niet uit te sluiten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke vormen van rechtsbescherming of waarborgen kunnen worden geboden aan kwetsbare groepen die terecht toeslagen ontvangen maar getroffen worden door de fraudemaatregelen. Daarop antwoordt staatssecretaris Weekers (Financiën): *"De Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Awir bevatten waarborgen die ook van toepassing zijn op de voorgestelde maatregelen. Als de burger een beschikking krijgt waarin zijn voorschot op nihil is gesteld dan is daar bezwaar en beroep tegen mogelijk"* en *"Deze aanvragers worden tegelijkertijd uitgenodigd om naar de balie van het belastingkantoor te komen om aanvullend gegevens te verstrekken."*[859]

855 Kamerstuk 11 2013/14, 33754, nr. 5, p. 2.
856 Kamerstuk II 2013/14, 33754, nr. 5.
857 In de actualiteit wil zeggen dat een voorschot direct aan de ontvangers uitgekeerd wordt op basis van een schatting van het inkomen in het lopende jaar.
858 Kamerstuk II 2013/14, 33754, nr. 7, p. 2.
859 Kamerstuk II 2013/14, 33754, nr. 7, p. 6.

Het wetsvoorstel wordt vervolgens betrokken bij het wetgevingsoverleg over het Belastingplan op 28 oktober en 4 november 2013.[860] Op 12 en 13 november vindt de plenaire behandeling plaats.[861] Een aantal leden gaat daarbij kort in op het wetsvoorstel.

Het lid Omtzigt (CDA) geeft in het plenaire debat op 12 november onder meer aan dat het aanpakken van fraude voor het CDA een enorm belangrijk punt is, maar benadrukt ook de keerzijde: *"Met grote interesse keken wij dus naar de aanpak van fraude. Toegegeven: dit wetsvoorstel bevat een aantal goede elementen. Veel maatregelen uit de wet pakken echter geen fraude aan, maar zijn er voor de bühne. Ik noem het gegeven dat een belastingplichtige die nooit iets verkeerd gedaan heeft, straks zes maanden moet wachten op kinderopvangtoeslag als de Belastingdienst toeslagen niet tijdig toewijst. Hierdoor kan een gezin in grote financiële problemen komen. Als een partner of kind een foute toeslag heeft aangevraagd en daarvoor terecht gestraft is, krijgen alle leden van een gezin nooit meer een voorschot op een toeslag. Wij wachten nog steeds op het voorbeeld van het kind dat naar de kinderopvang moet en de partner die niets heeft gedaan. Die mag de toeslag dus niet meer aanvragen. Laat de staatssecretaris gewoon antwoord geven op ons voorbeeld. Betekent dit dat de partner achttien maanden moet wachten voordat hij de eerste kinderopvangtoeslag krijgt? De staatssecretaris belemmert de partner van degene die gestraft is dus effectief om te gaan werken. De enige manier om eronderuit te komen, is een echtscheiding."*[862] Hij dient hier amendementen over in.

Het lid Neppérus (VVD) geeft in het plenaire debat op 12 november 2013 het volgende aan: *"Ik heb mij in het vorige debat ook zeer druk gemaakt over fraudebestrijding. Dat is een belangrijk punt voor de VVD. Het doet mij zeer deugd dat de staatssecretaris in de nota van wijziging een aantal punten heeft opgenomen, zoals geen voorschotten voor mensen die fout zijn geweest of daarbij hebben geholpen. Dat gaat nu gebeuren. Een punt dat ook van belang is en dat nog niet is geregeld, is dat je mensen die helpen met frauderen ook moet kunnen aanpakken, als dat kan met bestuurlijke boetes. Ik vind dat echt essentieel. Het moet op dezelfde manier kunnen. De staatssecretaris dacht er nog over. Ik wil hem toch wat helpen door een amendement op dit punt in te dienen, omdat het een aanscherping betreft van de aanpak van fraude."*[863]

Het lid Koolmees (D66) geeft in datzelfde debat aan dat zijn fractie in grote lijnen de aanpak van de staatssecretaris deelt, maar hij heeft nog wel enkele vragen over de gevolgen voor de kinderopvang.[864]

Staatssecretaris Weekers (Financiën) ontraadt in het plenaire debat op 13 november 2013 de amendementen van het lid Omtzigt.[865] Zo stelt hij: "*De heer Omtzigt heeft op stuk nr. 10 een amendement ingediend om het voorstel uit de tweede nota van wijziging, dat ik op suggestie van een deel van de Kamer heb ingediend, om geen voorschottoeslagen te verlenen bij vergrijpboetes of strafrechtelijke veroordelingen van de partner of de medebewoner, weer ongedaan te maken. Ik heb er daarnet al uitvoerig over gesproken. In het concrete voorbeeld dat de heer Omtzigt heeft*

860 Kamerstuk II 2013/14, 33752, nr. 73; Kamerstuk II 2013/14, 33752, nr. 78.
861 Handelingen II 2013/14, nr. 22, item 29; Handelingen II 2013/14, nr. 23, item 8.
862 Handelingen II 2013/14, nr. 22, item 29, p. 20.
863 Handelingen II 2013/14, nr. 22, item 29, p. 6.
864 Handelingen II 2013/14, nr. 22, item 29.
865 Kamerstuk II 2013/14, 33754, nr. 13.

genoemd, is het volgens mij een kwestie van pech hebben. De balans tussen serviceverlening en voorschotten verstrekken moet weer in evenwicht worden gebracht. Fraudebestendigheid moet een veel nadrukkelijker rol krijgen. Ik meende dat de Kamer Kamerbreed die notie deelde. Wij nemen niemand het recht op een toeslag af. Wij nemen geen recht op een uitkering af, maar als er echt een luchtje aan zit, als er echt frauderisico's zijn, geven wij wat mij betreft geen voorschotten meer. Om die reden ontraad ik dit amendement."[866] In het amendement op stuk nr. 11 stelt het lid Omtzigt voor de beslistermijn voor het verlenen van een voorschot te verlagen van dertien naar negen weken. Volgens staatssecretaris Weekers (Financiën) leidt dit structureel tot €1,8 miljoen extra uitvoeringskosten, omdat 25 formatieplaatsen nodig zijn om deze extra bezwaren af te handelen. En dat is niet gedekt. Bovendien leidt verkorting van die termijn ertoe dat de Dienst Toeslagen in meer gevallen gedwongen zal worden om geen voorschot meer te verstrekken, waarvan goedwillende burgers uiteindelijk de dupe zijn.[867]

Het lid Van Vliet (PVV) geeft, na de behandeling van het Belastingplan 2014 op 13 november 2013, namens zijn fractie een positief stemadvies over het wetsvoorstel: *"Ook zal mijn fractie voor het wetsvoorstel stemmen dat over fraude gaat. Het zal althans mijn dringende advies aan de fractie zijn om dat te doen. Wij hebben uitgebreid over dit wetsvoorstel gesproken. Ik moet eerlijk zeggen dat de staatssecretaris mij ervan heeft overtuigd dat hij dit goed gaat aanpakken. Ik ben voor een kei- en keiharde fraudeaanpak. Op dit ogenblik moet ik de staatssecretaris dus ook niet meer voor de voeten lopen. Hier hebben wij elkaar dus wel gevonden."*[868]

Ook het lid Bashir (SP) geeft op 13 november aan het wetsvoorstel met een positief advies aan zijn fractie voor te leggen, al wijst hij ook op het belang van een goede balans *"tussen het keihard aanpakken van fraudeurs en het uitgaan van de welwillendheid van burgers."*[869] Hij pakt daar verder niet op door.

De Tweede Kamer neemt de Waftf unaniem aan

Op 19 november wordt er over de vier amendementen en de wet gestemd. Alleen het amendement van het lid Neppérus (VVD) over uitbreiding van het overtredersbegrip in de fiscaliteit wordt aangenomen.[870] Het definitieve wetsvoorstel wordt op 19 november 2013 unaniem aangenomen door de Tweede Kamer.[871]

Ook Eerste Kamerleden wijzen niet op ontwerpfout Awir en hebben weinig oog voor de rechtsbescherming bij de strengere maatregelen Waftf

De leden van de Eerste Kamer stellen naar aanleiding van het wetsvoorstel enkele schriftelijke vragen, die staatssecretaris Weekers (Financiën) op 5 december 2013 beantwoordt.[872] Daarbij vragen de leden van de PvdA-fractie om een onderbouwing van het voorstel om de beslistermijn op te rekken van acht naar dertien weken en vragen ze naar de gevolgen voor de Dienst Toeslagen. De leden van de VVD-fractie stellen diverse vragen over de uitbreiding

866 Handelingen II 2013/14, nr. 23, item 8, p. 23.
867 Handelingen II 2013/14, nr. 23, item 8, pp.23-24.
868 Handelingen II 2013/14, nr. 23, item 8, p. 24.
869 Handelingen II 2013/14, nr. 22, item 29, p. 10.
870 Zie bijlage D voor een overzicht van de stemverhouding.
871 Handelingen II 2013/14, nr. 25, item 22, p.1.
872 Kamerstuk I 2013/14, 33752, nr. D.

van het overtredersbegrip onder de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) (waar het amendement-Neppérus van de VVD-fractie in de Tweede Kamer over gaat). De leden van de fracties van de PvdA, het CDA en de ChristenUnie stellen ook enkele vragen over het uitbreiden van het overtredersbegrip en de vergrijpboete in de fiscaliteit. De CDA-fractie vraagt daarbij als enige aandacht voor rechtsbescherming.[873]

De leden van de Eerste Kamer stellen vervolgens geen nadere vragen over het wetsvoorstel en dienen geen moties in bij de wet.

De Eerste Kamer neemt het wetsvoorstel met algemene stemmen aan
Het wetsvoorstel wordt op 17 december 2013 na stemming bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen door de Eerste Kamer.[874] (Zie bijlage D voor een overzicht van de stemverhouding en een overzicht van alle moties en amendementen). De wet gaat vervolgens op 1 januari 2014 in.[875]

9.2.9 Casus: Wijziging van de socialezekerheidswetten i.v.m. de regeling van de bestuurlijke boete (aanpassing fraudewet)

Na gerechtelijke uitspraken van de Centrale Raad van Beroep over de fraudewet op 24 november 2014, ongevraagde adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State, het rapport van de Nationale ombudsman *Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet* (2014) en het rapport van de Inspectie SZW *De boete belicht* (2014) inzake de fraudewet en het boeteregime volgt de aanpassing van de fraudewet waarin wordt beoogd de eenduidigheid en rechtszekerheid te borgen (zie ook 9.3.3).

Op 27 januari 2016 stuurt minister Asscher (SZW) het wetsvoorstel Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete, ofwel de aanpassing van de fraudewet naar de Kamer.[876] De wetswijziging houdt in dat boetes meer in verhouding worden gebracht met de ernst van de overtreding en dat de in de wet opgenomen minimumboete verdwijnt. Ook wordt de mogelijkheid tot het geven van een waarschuwing uitgebreid.

Naast het wetsvoorstel ontvangt de Tweede Kamer verschillende adviezen over het wetsvoorstel, waaronder van de Raad van State, de VNG, Divosa en het UWV. Volgens VNG, Divosa en het Uitvoeringspanel gemeenten leidt het wetsvoorstel tot een behoorlijke verbetering voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Gemeenten kunnen bij het bepalen van de hoogte van de boete maatwerk leveren, wat ook leidt tot complexiteit. Ondersteuning van gemeenten bij de toepassing van de diverse gradaties van verwijtbaarheid is gewenst. De VNG en Divosa geven aan dat bepalingen over schuldsaneringen en het buiten werking kunnen stellen van de beslagvrije voet helaas niet meegenomen zijn in de aanpassingen van de wet.

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) acht het wetsvoorstel goed uitvoerbaar en te handhaven op de voorziene uitvoeringsdatum. Het UWV geeft aan dat het wetsvoorstel geen

873 Kamerstuk I 2013/14, 33752, nr. D.
874 Handelingen I 2013/14, nr. 14, item 16, p. 99.
875 Stb. 2013, nr. 567.
876 Kamerstuk II 2015/16, 34396, nr. 1-3.

nieuwe verplichtingen voor haar klanten met zich meebrengt en geen verandering in de fraudebestendigheid bevat. De Inspectie SZW acht toezicht houden op de uitvoering van het wetsvoorstel goed uitvoerbaar.

Tweede Kamerleden over algemeen positief over het wetsvoorstel, maar blijven kritisch naar aanleiding punten Raad van State en Nationale ombudsman
Op 9 maart 2017 levert de vaste commissie voor SZW haar schriftelijke inbreng op het wetsvoorstel. De VVD-fractie vraagt of aanpassing echt noodzakelijk is. Andere fracties gaan juist in op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep en punten uit de kritische adviezen van onder meer de Afdeling advisering van de Raad van State of het onderzoek van de Nationale ombudsman.

Op 17 mei 2016 vindt de behandeling van de gewijzigde fraudewet plaats in de Tweede Kamer, waarbij een aantal Kamerleden kritisch blijven, maar over het algemeen wel positief zijn over de aanpassing van de wet omdat de wet minder hard is dan voorheen, de uitvoerders aangeven ermee uit de voeten te kunnen en bovenal omdat het wetsvoorstel een codificering is van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep en daarmee dus in overeenstemming wordt gebracht met de staande praktijk.[877] Kamerlid van het CDA Pieter Heerma geeft in zijn openbaar verhoor aan dat de discussiepunten die er met name waren, over de adviezen van de Ombudsman gingen die niet waren opgenomen in het wetsvoorstel. Dat had enerzijds te maken met de beslagvrije voet en anderzijds met de toegang tot schuldsanering, de mogelijkheid om daaraan mee te doen, de vraag over de terugwerkende kracht ervan en over de overgang naar het strafrecht bij €50.000.[878]

Tweede Kamer verzacht de aanpassing fraudewet op twee rechtsbeschermingspunten: schuldregeling en beslagvrije voet
Er worden vervolgens een aantal amendementen en moties ingediend, waaronder een amendement van het lid Schouten (ChristenUnie) dat regelt dat bij een bestuurlijke boete onder voorwaarden kan worden meegewerkt aan een schuldregeling, en een amendement van de leden Karabulut (SP) en Schouten (ChristenUnie) dat regelt dat de beslagvrije voet altijd gerespecteerd wordt.[879] Beide amendementen worden aangenomen.[880]

Een meerderheid van de Tweede Kamer stemt voor het wetsvoorstel
Op 31 mei stemt de Tweede Kamer over het wetsvoorstel. De VVD, PVV, Groep Bontes/Van Klaveren en het onafhankelijk lid Van Vliet stemmen tegen. (Zie bijlage D voor een overzicht van de stemverhouding en een overzicht van alle moties en amendementen).[881]

De Eerste Kamer neemt het wetsvoorstel als hamerstuk aan
De leden van de Eerste Kamer stellen naar aanleiding van het wetsvoorstel enkele schriftelijke vragen, die veelal overeenkomen met de inbreng van de fracties uit de Tweede Kamer. Zo vraagt de VVD-fractie of aanpassing echt noodzakelijk is en gaan andere fracties juist in op

877 Handelingen II 2015/16, nr. 83, item 24.
878 Verslag openbaar verhoor van de heer Heerma, 25 september 2023.
879 Kamerstuk II 2015/16, 34396, nr. 22; Kamerstuk II 2015/16, 34396, nr. 23.
880 Handelingen II 2015/16, nr. 89, item 9.
881 Handelingen II 2015/16, nr. 89, item 9.

punten uit de kritische adviezen van onder meer de Raad van State en het onderzoek van de Nationale ombudsman.

Het wetsvoorstel wordt vervolgens op 12 juli in de Eerste Kamer als hamerstuk afgedaan en aangenomen. De PVV-fractie is daarbij aantekening verleend conform artikel 121 van het reglement van orde, waarmee zij duidelijk maakt zich niet te kunnen verenigen met het wetsvoorstel Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete.[882] (Zie bijlage D voor een overzicht van de stemverhouding). De wet gaat in op 1 januari 2017.[883]

Hoewel de Tweede Kamer nog een aantal verzachtingen in de wet aanbrengt, wordt in de uiteindelijke aanpassing van de fraudewet vooral het juridisch noodzakelijke aangepast, naar aanleiding van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep in 2014. Diverse signalen en adviezen krijgen alsnog geen opvolging. Ook na de wijziging blijft een stelsel bestaan waarbij zeer hoge boetes kunnen worden opgelegd vanwege overtreding van bepalingen die voor de mensen waar het om gaat niet altijd duidelijk waren.

Box 9.2 Zelfevaluatie Eerste Kamer

Eerste Kamer concludeert in zelfevaluatie dat de problemen die uiteindelijk de toeslagenaffaire veroorzaakt hebben destijds niet op de radar stonden
De Eerste Kamer voert naar aanleiding van het toeslagenschandaal in 2021 een zelfevaluatie uit. Daarin wordt geconcludeerd dat de problemen die uiteindelijk de toeslagenaffaire veroorzaakt hebben bij de Eerste Kamer destijds niet op de radar stonden. De Kamerleden controleerden wetsvoorstellen wel op de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en andere facetten, maar hadden daarbij onvoldoende aandacht voor de punten die er, achteraf gezien, het meest toe deden. Zorgen rondom wat tegenwoordig benoemd wordt als ‘doenvermogen’ van ouders werden regelmatig niet opgepakt en ook problemen bij de Belastingdienst werden niet diepgaander onderzocht. Er werden wel zorgen geuit, die met de kennis van nu, de vinger precies op de zere plek leggen, maar vaak kregen wetsvoorstellen bij de eindafweging het voordeel van de twijfel en werden ze door een politieke meerderheid aanvaard.

Die politieke eindafweging stond met name in de periode 2012-2014 erg in het teken van het saneren van de overheidsfinanciën, waarbij het aanpakken van fraude breed gesteund werd. Bij het onderzoek is opgevallen dat de [Eerste] Kamer verkregen toezeggingen snel uit het oog verloor, in het bijzonder na een Kamerwisseling, waardoor toezeggingen soms onterecht als voldaan werden

882 Handelingen I 2015/16, nr. 38, item 18.
883 Stb. 2016, 318; Stb. 2016, 421; Stb. 2016, 472.

gekwalificeerd. Evaluaties die de Kamer ontving werden niet in behandeling genomen. De Kamer kreeg echter naarmate de tijd vorderde wel meer aandacht voor het burgerperspectief. Er werden gaandeweg meer evaluaties uitgevoerd en ook werden er toezeggingen aan bewindslieden ontlokt die de aandacht voor de burger laten zien. De aandacht voor het 'doenvermogen' van de ouders kwam in latere jaren meer in beeld.[884]

De commissie sluit zich aan bij de vijf conclusies die de Eerste Kamer trekt in haar Rapport werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire (2003-2019) uit 2021.

De eerste conclusie is dat er bij de introductie van de wetgeving met betrekking tot kinderopvangtoeslag in 2005 nog geen angst was voor fraude en de Eerste Kamer daar ook geen vragen over heeft gesteld.

De tweede conclusie is dat er vanaf 2011, toen de economische crisis toesloeg, een omslag in denken ontstaat ten aanzien van de kinderopvangtoeslag. Vanaf dat moment wordt er onder meer in het kader van bezuinigingen en houdbare overheidsfinanciën meer ingezet op het bestrijden van fraude. Ook in de debatten van de Eerste Kamer is merkbaar dat bij de introductie van een strenger boetestelsel de rechtsbescherming van de burger ondergeschikt raakt aan het algemene belang om de staatskas op orde te brengen.

De derde conclusie is dat uit de correspondentie en discussies rondom het wetsvoorstel Aanscherping handhaving en sanctiebeleid in 2012 blijkt dat verschillende fracties wel degelijk moeite hebben met de gegeven argumenten voor het afschrikkende effect van het verhogen van de boetes die worden opgelegd aan fraudeurs. Ook het plan dat gemeenten geen beleidsvrijheid houden om in verzachtende of specifieke gevallen af te wijken van de landelijk bepaalde straffen, wordt door een aantal fracties bekritiseerd. Aan de alles-of-nietsbenadering wordt echter in verhouding weinig aandacht besteed. Er is geen aandacht voor de mogelijkheid dat gezinnen op het minimum in vervelende financiële situaties terecht zullen komen door de hoge boetes. In deze wetsbehandeling worden er al wel een aantal opmerkingen gemaakt die aan de ruimere bekendheid van de problemen rondom de kinderopvangtoeslag hadden kunnen bijdragen.

De vierde conclusie is dat weliswaar werd beleden door regering en Kamer dat er geen bureaucratie mocht ontstaan, maar dat dit wel gebeurd is door de introductie en uitbouw van het toeslagenstelsel. In de jaren na de invoering van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid komen de eerste signalen

884 Bijlage bij Kamerstuk I 2021/22, CXLVIII, A.

over de benarde positie van ouders die verstrikt raken in de bureaucratie. Wat opvalt, is dat er in 2003 door alle leden overeenstemming was over het feit dat er géén bureaucratisch stelsel moest ontstaan met te veel regelingen maar dit het uiteindelijk wel werd. In 2013 was men het erover eens dat het toeslagenstelsel weer vereenvoudigd diende te worden.

De vijfde conclusie van het onderzoek is dat signalen van misstanden de Eerste Kamer niet of amper hebben bereikt door middel van burgerbrieven of een rapport van de Nationale ombudsman.[885]

9.3 Kamerleden hebben in hun controlerende taak pas laat het verschil weten te maken

9.3.1 Inleiding

De controle op het regeringsbeleid berust allereerst bij de Tweede Kamer. De leden van de Tweede Kamer hebben bepaalde rechten om de regering zo goed mogelijk te controleren. Deze rechten staan in de Grondwet. Zo hebben ze het recht om wetsvoorstellen van de regering aan te passen. Ook kunnen Kamerleden vragen stellen aan ministers en staatssecretarissen over hun keuzes, besluiten en ideeën. Ministers en staatssecretarissen moeten de Tweede Kamer goed informeren over wat ze doen. Tweede Kamerleden kunnen ook moties indienen om bij de regering aandacht te vragen voor een bepaald onderwerp. Op die manier is zij bij machte druk uit te oefenen, dingen aan te passen en zelfs een bewindspersoon weg te sturen. Eerste Kamerleden kunnen net als de Tweede Kamer leden vragen stellen en moties indienen. Op de website van de Eerste Kamer wordt over haar controlerende taak het volgende aangegeven: *"de controle op het regeringsbeleid berust allereerst bij de Tweede Kamer. De Eerste Kamer stelt zich in dit opzicht dan ook terughoudend op. Zij controleert vooral de hoofdlijnen van beleid en de onderlinge samenhang van de verschillende regeringsplannen. De Eerste Kamer heeft bijvoorbeeld nog nooit gebruik gemaakt van het recht van enquête, en slechts zelden van het recht van interpellatie, het recht om een bewindspersoon direct ter verantwoording te roepen in de Kamer. Ook stelt de Eerste Kamer minder schriftelijke vragen dan de Tweede Kamer*."[886]

Het onderscheid tussen de controlerende en de medewetgevende rol van de Tweede Kamer is niet altijd scherp te maken. De medewetgevende taak van de Kamer is immers ook een vorm van controle van het kabinet. Helemaal ingewikkeld wordt het wanneer na vaststelling van een wet vrij snel gewerkt wordt aan een aangepaste wet. De controlerende taak van de Kamer, het vragen naar mogelijke knelpunten bij de uitvoering, gaat dan naadloos over in voorbereidingen voor de wetsbehandeling van de aangepaste wet. Veel van de observaties van

885 Bijlage bij Kamerstuk I 2021/22, CXLVIII, A.
886 Eerste Kamer. Wat doet de Eerste Kamer. Geraadpleegd op 24 januari 2024. eerstekamer.nl/begrip/wat_doet_de_eerste_kamer.

de commissie over de medewetgevende rol van de Kamer zijn dan ook mede van toepassing op de controlerende rol van de Kamer.

Dat wordt in deze paragraaf beschreven aan de hand van twee casussen. Paragraaf 9.3.2 beschrijft de controlerende rol bij de problemen met de uitvoering van toeslagen. Paragraaf 9.3.3 beschrijft de controlerende rol van de Tweede Kamer bij de problemen met de uitvoering van de fraudewet in de sociale zekerheid.

Uit de casussen maakt de commissie op dat Tweede Kamerleden hun controlerende taak zeer verschillend invullen, gebruik makend van verschillende instrumenten. Kamerleden hebben veelvuldig aandacht voor berichten in de media en adresseren dit ook bij bewindspersonen. Maar vaak raken zij daarmee niet de essentie van de problemen, noch weten ze deze op te lossen. Al vroeg kaarten Kamerleden signalen aan in debatten of met Kamervragen. Het duurt echter vaak lang voor dit tot concrete oplossingen leidt. Ook hier speelt weer mee dat bewindspersonen op veel vragen geruststellend antwoorden. Bij het onthullen van het toeslagenschandaal is zichtbaar geworden dat Kamerleden vaak tegen een muur van gebrek aan bereidwilligheid vanuit het kabinet aanliepen. Daarmee is de Kamer op achterstand gezet.

9.3.2 Casus: Problemen met de uitvoering van toeslagen



De Tweede Kamer heeft geen integraal overzicht van het toeslagendossier
De Tweede Kamer wordt over de toeslagen op de hoogte gehouden via verschillende commissies. Zo komen vraagstukken met betrekking tot sociale zekerheid en de kinderopvang (en de Wet kinderopvang) aan de orde in de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en vraagstukken rondom voor- en vroegschoolse educatie in relatie tot kinderopvang bij de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (en tot 2010 zat het kinderopvangbeleid ook bij OCW). Alles rondom het beleid van de huurtoeslag (en de wet op de huurtoeslag) wordt behandeld in de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken (BiZa) en daarvoor in de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer / Wonen, Wijken en Integratie (VROM/WWI). Vraagstukken rondom de zorgtoeslag (en de Wet op de zorgtoeslag) komen terecht bij de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De uitvoering van de toeslagen, zoals het uitbetalen ervan, is belegd bij de Dienst Toeslagen, wat behandeld wordt in de vaste commissie voor Financiën.

De consequentie hiervan is dat een groot aantal Kamerleden slechts een deel van het toeslagendossier ziet, omdat woordvoerders meestal niet van al deze commissies lid zijn. Dat maakt het des te lastiger om een totaalbeeld van de problemen te krijgen of oplossingen daarvoor goed te kunnen beoordelen.

Tweede Kamerleden zijn in de eerste jaren vooral bezig met het aanjagen van de Belastingdienst om de toeslagen tijdig uit te betalen
De Dienst Toeslagen begint in 2005 onder politieke druk met de uitbetaling van de kinderopvangtoeslag (zie ook 4.2.1). In 2006 start de dienst ook met de uitbetaling van de zorg- en huurtoeslag. De Dienst Toeslagen gebruikt voor de uitbetaling van de zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag in de eerste jaren het Algemeen Toeslagen Systeem (ATS). Dit systeem blijkt niet geschikt om met de complexiteit en het grote aantal mutaties van toeslagen om te gaan. Het

zorgt voor grote problemen: *"Formulieren werden door de burger niet begrepen. Aanvragen en mutaties konden niet (tijdig) worden verwerkt. Betalingen vonden niet of te laat plaats. Stopgezette toeslagen werden toch weer uitbetaald. Gegevens die derden aan de Belastingdienst zouden moeten leveren bleken niet tijdig beschikbaar, zoals loongegevens van het UWV."*[887]

Daarbij komt dat de Belastingdienst in de jaren daarvoor al te maken heeft met grote dynamiek. Er is een personele reorganisatie, een taakstelling die een forse reductie van het budget en het aantal medewerkers betekent en er worden grote projecten ingevoerd. Naast de toeslagen wordt de Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in sociale verzekeringswetten (Walvis) ingevoerd, waarmee de premie-inning van het UWV naar de Belastingdienst gaat, inclusief een aantal fte's. De Belastingdienst heeft daarnaast veel breder te maken met ICT-problemen.

De Tweede Kamer wordt in die periode via brieven en diverse periodieke voortgangsrapportages op de hoogte gehouden van deze ontwikkelingen bij de Belastingdienst. De SP stelt in 2005 een meldpunt in, waar in december honderden meldingen binnenkomen van mensen die nog geen zorg- en/of huurtoeslag hebben ontvangen. Tweede Kamerlid Kant (SP) stelt daarover op 30 december 2005 en op 19 januari 2006 vragen aan staatssecretaris Wijn (Financiën). Hij antwoordt dat het proces van de Belastingdienst is ingericht om meldingen van nog niet betaalde voorschotten zo spoedig mogelijk af te handelen en in individuele gevallen waarin mensen in ernstige financiële problemen kunnen raken versneld een voorschot kan worden verstrekt.[888]

Vervolgens komen in 2006 diverse berichten in de media over verkeerde uitbetalingen van de Dienst Toeslagen en ook dat resulteert in de nodige vragen.[889] Zo stellen de Tweede Kamerleden Noorman-den Uyl en Crone (beiden PvdA) op 16 februari 2006 schriftelijke vragen aan staatssecretaris Wijn (Financiën) over de verrekening van toeslagen met de inkomstenbelasting.[890] Op 5 april 2006 stelt het lid Kant (SP) schriftelijke vragen aan staatssecretaris Wijn (Financiën) en minister Hoogervorst (VWS) over het in één keer terugbetalen van de teveel uitgekeerde zorg- en/of huurtoeslag.[891] Op 23 mei 2006 stelt het lid Depla (PvdA) vragen aan staatssecretaris Wijn (Financiën) in het mondelinge vragenuur over het feit dat duizenden mensen na vijf maanden nog steeds geen huurtoeslag ontvangen.[892] Staatssecretaris Wijn geeft ook in reactie op deze vragen aan dat er aan de problemen wordt gewerkt en dat hij verwacht dat de Belastingdienst half juni weer bij is met het verwerken van klachten.

Naast de mediaberichten verschijnen er rapporten van onder meer de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman over de problemen bij de Belastingdienst en de problemen met de uitvoering van toeslagen. Zo constateert de Algemene Rekenkamer in zijn verantwoordingsonderzoeken vanaf 2006 tot 2010 onvolkomenheden dan wel ernstige onvolkomenheden bij de uitbetaling van toeslagen. Daarnaast waarschuwt de Algemene

887 Bijlage 17 bij Kamerstuk II 2009/10, 32359, nr. 1.
888 Aanhangsel Handelingen II 2005/06, nr. 647; Aanhangsel Handelingen II 2005/06, nr. 768.
889 Van Atteveldt et al. (2024), p. 89.
890 Aanhangsel Handelingen II 2005/06, nr. 1058.
891 Aanhangsel Handelingen II 2005/06, nr. 1352.
892 Handelingen II 2005/06, nr. 81, pp. 4996-4999.

Rekenkamer al vanaf 2005 dat het lastig en kostbaar is om voorschotten in te vorderen en wijst hij op het risico dat kwetsbare groepen in financiële moeilijkheden komen door de keuze om achteraf te controleren.[893] De Nationale ombudsman schrijft in zijn rapport *Van aanslag naar toeslag* van 12 december 2006, dat specifiek gericht is op de huur- en zorgtoeslagen, dat er nog steeds duizenden mensen zijn die niet de juiste huur- of zorgtoeslag op hun rekening ontvangen, waardoor veel kwetsbare mensen in de financiële problemen zijn gekomen. De afspraken die de Belastingdienst met de Nationale ombudsman heeft gemaakt over de opvang van fouten en klachten kan de Belastingdienst niet nakomen. Hiermee zakt de Belastingdienst door de ondergrens van wat aanvaardbaar is in de omgang met de burger, aldus de Nationale ombudsman.[894] Vervolgens wordt dit rapport betrokken in het debat over de begroting 2007 van VROM, waarbij de leden Jansen (SP) en Depla (PvdA) aandringen op de aanpak van de problemen van de uitbetaling van de toeslagen. Het lid Jansen (SP) overweegt een motie in te dienen op dit punt, maar doet dit niet omdat de Kamer de toezegging krijgt dat minister Pieter Winsemius van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) uitgebreider in zal gaan op de aanpak in een uitvoeriger brief.[895] Die brief komt er niet, maar er wordt verwezen naar de reeds ontvangen brief.[896]

In het Verantwoordingsdebat over het jaar 2006 op 20 mei 2007 maakt het lid Hamer (PvdA) duidelijk dat de problemen moeten worden opgelost: *"Die problemen zijn niet van vandaag of gisteren en het kabinet was ervoor gewaarschuwd. Laat ik duidelijk zijn: in het jaarverslag 2007 moet staan dat de problemen met de toeslagen zijn opgelost! De bewindslieden van zorg en belastingen krijgen wat ons betreft een gele kaart met dank aan hun voorgangers. Als die problemen eind 2007 niet zijn opgelost, moeten er naar onze mening ook consequenties aan verbonden worden!"* Daarmee doelt zij op een mogelijke motie van wantrouwen voor minister Klink van Voksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en staatssecretaris van Financiën Jan Kees de Jager. Het lid Vendrik (GroenLinks) vraagt vervolgens of dat niet voor alle betrokken bewindspersonen geldt waarop Hamer (PvdA) antwoordt: *"Laten zij allemaal goed gewaarschuwd zijn."* Minister Bos (Financiën) geeft aan dat er hard aan gewerkt wordt en dat de Belastingdienst inmiddels ook heeft besloten om het toeslagensysteem te herbouwen.[897]

In juni 2007 komt staatssecretaris De Jager (Financiën) met een plan van aanpak voor een vereenvoudigingsoperatie bij de Belastingdienst, die onder meer moet leiden tot een nieuw toeslagensysteem inclusief een burgerportaal. Dit nieuwe systeem moet in 2009 operationeel zijn.[898]

Omdat de problemen in 2008 bij de toeslagen en daarbuiten aanhouden, suggereren de leden Omtzigt (CDA), Irrgang (SP) en Tang (PvdA) in het voorjaar van 2008 de vereenvoudigingsoperatie als een groot project aan te merken. Dit heeft als doel om het toezicht op de Belastingdienst te versterken en de vinger aan de pols te houden bij het oplossen van de problemen. Daarmee geeft de Kamer het politieke signaal aan het departement en aan de

893 Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 599.
894 Nationale ombudsman (2006); Kamerstuk II 2006/07, 30800-IXB, nr. 12.
895 Handelingen II 2006/07, nr. 29, pp. 1883-1910.
896 Handelingen II 2006/07, nr. 29, p. 1986.
897 Handelingen II 2006/07, nr. 70, p. 3783.
898 Kamerstuk II 2007/08, 31066, nr. 2.

Belastingdienst dat zij de situatie niet langer accepteert.[899] De vaste commissie voor Financiën besluit in de geest van de Regeling Grote Projecten de staatssecretaris op 28 mei 2008 een brief te sturen, waarin zij aangeeft welke periodieke gegevens over de vereenvoudigingsoperatie van de Belastingdienst (waaronder toeslagen) zij tweemaandelijks wenst te ontvangen, naast de halfjaarlijkse rapportages en andere periodieke rapportages. In de informatievoorziening ontbreken tot dusver namelijk veelal meetbare doelstellingen en dus ook inzicht in de resultaten daarvan, aldus de commissie.

Vanwege diverse tegenvallers wordt het nieuwe Toeslagen Verstrekkingen Systeem (TVS) uiteindelijk niet in 2009, maar eind 2011 in gebruik genomen door de Dienst Toeslagen. Na ingebruikname neemt een deel van de problemen af. In het systeem kan de burger zelf wijzigingen doorgeven en daar direct de gevolgen van inzien via MijnToeslagen.nl.

Zoals in hoofdstuk 4.2.1 beschreven zijn naar schatting één miljoen huishoudens geraakt door de problemen met het ICT-systeem van de Dienst Toeslagen in de eerste jaren na de invoering van het toeslagenstelsel.[900]

Kamerleden hebben in de beginjaren de gevolgen van de grote terugvorderingen nog niet in beeld

In de beginjaren van de toeslagen is de aandacht van Kamerleden vooral gericht op het tijdig uitbetalen van de toeslagen, om te voorkomen dat kwetsbare groepen in financiële moeilijkheden komen als gevolg van het uitblijven van een tijdige betaling. De gevolgen van grote terugvorderingen zijn dan nog niet in beeld. Tweede Kamerlid van de PvdA Diederik Samsom geeft in zijn openbaar verhoor aan dat hij in de periode tussen 2012 en 2016, wanneer hij fractievoorzitter is, de signalen heeft gemist van mensen die als gevolg van de aanpak van fraude met toeslagen in de knel komen en dat dat voor hem pas duidelijk wordt wanneer het toeslagenschandaal naar boven komt. "*Ik kan u zeggen: ik heb daarna teruggezocht. Iedereen heeft die toeslagenaffaire meegekregen. Voor degenen die daar indertijd bij waren, is dat extra, extra pregnant. Voor degenen die in die tijd medeverantwoordelijk waren voor dat beleid, is dat existentieel, althans, dat was het voor mij. Dus in 2019, toen die bom ontplofte en alles kwam, heb ik teruggezocht in mijn e-mails [...] Als ik het kort mag samenvatten: als er een stoeptegel scheef lag, dan kreeg ik er een mail over. Ik ging er ook bijna prat op – totaal onterecht, achteraf – dat ik de signalen uit het land wel opving, goedschiks dan wel kwaadschiks, bij wijze van spreken. Ik bracht in die tijd veel te veel uren en nachten door op Twitter om mensen te beantwoorden. Ik vond dat een belangrijk aspect van mijn functie. Dit zat er niet tussen, ook niet bij terugzoeken. Dat is intrigerend en misschien is het ook wel iets voor u om er nog verder naar te kijken hoe dat dan kan. Hoe kan het dat een grote groep mensen wordt gemangeld en dan niet de groep weet te vinden die daar in eerste instantie voor is, de volksvertegenwoordiging?*"[901]

Tweede Kamerlid en fractievoorzitter van het CDA Pieter Heerma wordt in zijn openbaar verhoor gevraagd of hij gedurende zijn Kamerlidmaatschap op enig moment signalen heeft ontvangen van mensen die als gevolg van de aanpak van fraude met kinderopvangtoeslag in de

899 Kamerstuk II 2007/08, 31066, nr. 39.
900 Verslag openbaar verhoor van de heer Blansjaar, 27 september 2023, p. 24.
901 Verslag openbaar verhoor van de heer Samsom, 14 september 2023.

knel komen. Daarop antwoordt hij dat hij lang niet zo veel signalen kreeg als bij de fraudewet. *"Bij de fraudewet kreeg je eigenlijk vanaf het begin van met name uitvoerders, maar ook van wethouders voorbeelden van de hardvochtigheid van deze wet. In het traject van hiermee bezig zijn kwam er, naar ik meen begin 2016, een casus langs waar ik samen met mevrouw Siderius van de SP vragen over heb gesteld in een debat, namelijk de casus van De Parel, waar Opgelicht?! van AVROTROS ook aandacht aan heeft besteed. In de debatten heb ik daar wel vragen over gesteld. Het antwoord is dus: ja, lang niet zo veel als bij de fraudewet, maar ik heb achteraf wel het gevoel dat als we toen met elkaar hadden doorgepakt naar aanleiding van het signaal dat er toen was, we misschien erger hadden kunnen voorkomen."*

De casus De Parel stond destijds voor hem vooral in het teken van de fraudewet en het gegeven dat het bestuursrecht veel minder eerlijk met burgers omgaat dan het strafrecht. *"Die kwam langs in de aanloop naar de behandeling van de aanpassing van de fraudewet [...] en op dat moment had ik niet het gevoel: dit is een veel groter vraagstuk en een veel bredere dwaling. Dat is wel iets waar ik aan terugdenk. Als we toen – het geldt niet alleen voor mezelf – hadden doorgepakt, hadden we misschien erger kunnen voorkomen. Dat zijn van die dingen die je verzamelt. Je hebt goede dingen gedaan, maar soms heb je ook iets gemist.''*[902]

Een mogelijke verklaring dat die signalen over toeslagen minder of nauwelijks doorkwamen, terwijl de misstanden minstens net zo groot waren als in de fraudewet, zou volgens Kamerlid en fractievoorzitter van het CDA Heerma gelegen kunnen zijn in het feit dat de afstand tussen de mensen en de rijksoverheid en de bureaucratie bij de toeslagen veel groter is ten opzichte van de afstand tot het lokale bestuur en de lokale uitvoeringspraktijk bij de fraudewet. Ook Kamerlid en fractievoorzitter Samsom van de PvdA geeft aan dat signalen over de fraudewet makkelijker tot hem kwamen via wethouders of werkbezoeken in het land, omdat die wethouders en uitvoerders daar direct mee te maken hadden.[903]

Eerste signalen misbruik en oneigenlijk gebruik van de kinderopvang leiden in 2007 tot aandacht van Kamerleden

Al snel na de invoering van de Wko blijkt dat er sprake is van een onvoorziene groei in het gebruik van de kinderopvangtoeslag, vooral door opvang bij gastouderbureaus. Dit heeft aanzienlijke budgettaire consequenties, waar niet alleen staatssecretaris Dijksma (OCW) maar ook de Tweede Kamer haar zorgen over uit.

In 2007 komen, naast de problemen met het tijdig en juist uitbetalen van de toeslagen, de eerste signalen van misbruik en oneigenlijk gebruik van de kinderopvang. De wet is hier gevoelig voor, bijvoorbeeld omdat informele onbetaalde opvang (bijvoorbeeld door grootouders) kan worden omgezet in gefinancierde gastouderopvang via de kinderopvang-regeling. Deze signalen komen vanuit de Belastingdienst, de FIOD, brancheorganisaties, de media en de rest van de maatschappij. Zo rijden er bijvoorbeeld trams rond met reclame van gastouderbureaus die gratis kinderopvang aanbieden en verschijnen de eerste berichten in de media over 'malafide gastouderbureaus'.[904] Het lid Gesthuizen (SP) stelt schriftelijke vragen

902 Verslag openbaar verhoor van de heer Heerma, 25 september 2023
903 Verslag openbaar verhoor van de heer Heerma, 25 september 2023.
904 Van Atteveldt et al. (2024), pp. 143-147. Verslag openbaar verhoor van mevrouw Dijksma, 11 september 2023.

naar aanleiding van een bericht van 17 januari 2007 in de Volkskrant, waarin Carlijne Vos schrijft: *"Controle op gastouder schiet tekort; Wildgroei aan bureaus die niets anders doen dan administratie".* Zij citeert Jellesma, de voorzitter van BOinK: *"Het gastouderbureau verwordt hierdoor tot een soort oppascentrale of administratiekantoor voor subsidieaanvraag. Daar is de Wet kinderopvang natuurlijk niet voor bedoeld; voor het witten van opa en oma als oppas. De branche vreest dat het aantal malafide bureaus verder zal toenemen omdat de overheidsbijdrage per 1 januari 2007 veel hoger is geworden."*[905]

Op 11 maart 2008 stelt het lid Sterk (CDA) vragen aan staatssecretaris Dijksma (OCW) en staatssecretaris De Jager (Financiën) over een bericht op de website www.omavanroodkapje.nl over het gebruik van de kinderopvangtoeslag voor het financieren van oppasuren voor vrijetijdsactiviteiten. Op 20 augustus 2008 stellen de leden Kraneveldt-van der Veen (PvdA) en Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD) vragen aan staatssecretaris Dijksma (OCW) en staatssecretaris De Jager (Financiën) over het Telegraafbericht dat de Belastingdienst ouders de optie geeft om zelf op vakantie te gaan en kinderopvangtoeslag te ontvangen voor de kinderen.[906] De staatssecretaris verwijst in haar antwoord naar de brief van 20 juni 2008, waarin het kabinet het voornemen aankondigt om het misbruik en oneigenlijk gebruik van de Wet kinderopvang terug te dringen. In dat kader kondigt zij in die brief een onderzoek aan naar de oorzaak van de groei van het gebruik van gastouderopvang en het toenemend aantal signalen over misbruik en oneigenlijk gebruik.[907]

Op 26 februari 2009 stuurt staatssecretaris Dijksma (OCW) het aangekondigde onderzoek, dat de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) heeft uitgevoerd, naar de Kamer, gelijktijdig met het voorstel om de Wet kinderopvang op een aantal onderdelen aan te passen. Het rapport concludeert dat zowel de wet als de invulling van het toezicht veel ruimte biedt voor oneigenlijk gebruik of misbruik en dat het mogelijk is om 'buitenproportioneel' gebruik te maken van de wet. De SIOD komt met verschillende maatregelen om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. Zo adviseert de SIOD om het aantal uren arbeid en het aantal uren zorg inzichtelijk en controleerbaar te maken, verbinding te leggen tussen toezicht op kwaliteit en toezicht op kinderopvangtoeslagen en om daarom gegevensuitwisseling tussen de Belastingdienst en de GGD te realiseren. Het onderzoek wordt besproken bij de wetsbehandeling van de aanpassing Wko (zie 9.2 voor een beschrijving van de wetsbehandeling). Opvallend genoeg stelt de SIOD ook dat het niet mogelijk is om duidelijke conclusies te trekken over de omvang van het misbruik en oneigenlijk gebruik.

Vanaf 2009 stellen Kamerleden vragen over terugvorderingen maar ze pakken niet door
In het najaar van 2009 komen er in de media signalen van terugvorderingen door de fiscus. Zo schrijft Carlijne Vos op 18 september 2009 in de Volkskrant onder de kop *Fiscus eist geld terug van ouders wegens fraude* over de Belastingdienst. *"Tot verbazing van de ouders, die vinden dat ze voldoende bewijzen hebben overhandigd, heeft de Belastingdienst bij velen de kinderopvangtoeslag toch stopgezet en gevraagd de overheidsbijdrage van 2008 ook terug te betalen."* De focus in het nieuws ligt daarbij op de migratieachtergrond van de gastouderbureau

905 Aanhangsel Handelingen II 2006/07, nr. 796; Van Atteveldt et al. (2024), pp. 143-147.
906 Aanhangsel Handelingen II 2007/08, nr. 1887; Aanhangsel Handelingen II 2008/09, nr. 360.
907 Kamerstuk II 2007/08, 31322, nr. 25.

eigenaars en klanten. Op 20 september 2010 komen in de Radar-uitzending *Toeslag kinderopvang* ook ouders aan het woord die de gehele kinderopvangtoeslag terug moeten betalen wanneer het gastouderbureau verdacht wordt van fraude en zoekt het programma uit *"waarom de Belastingdienst bedragen tot wel €28.000 terugverlangt van jonge gezinnen."* Naar aanleiding van de uitzending stellen het lid Kooiman (SP) en het lid Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD) vragen aan minister Rouvoet van OCW. Die antwoordt mede namens minister De Jager (Financiën) dat de berichtgeving dat ouders de gehele kinderopvangtoeslag moeten terugbetalen wanneer het gastouderbureau verdacht wordt van fraude fout is: *"Ten aanzien van de vraagouders geldt dat de ten onrechte uitbetaalde bedragen door de Belastingdienst/Toeslagen worden teruggevorderd. Vraagouders die van mening zijn dat zij wel aan de wettelijke vereisten hebben voldaan hebben de gelegenheid om in bezwaar en beroep te komen. Als in de bezwaarfase blijkt dat wel is voldaan aan de wettelijke vereisten, dan wordt de terugvorderingsbeschikking herzien."*[908]

Op 18 september 2009 stuurt het lid Kraneveldt-van der Veen (PvdA) verschillende schriftelijke vragen over terugvordering van kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst. Specifiek noemt zij de casus Dar El Hanan: een frauderend gastouderbureau waarbij de ouders uiteindelijk de dupe zijn en de kinderopvangtoeslag moeten terugbetalen. Kraneveldt-van der Veen (PvdA) vraagt ook of de Belastingdienst de ouders op de hoogte heeft gesteld van de verdenkingen tegen het gastouderbureau en vraagt naar de verantwoordelijkheid van ouders in het geval dat het gastouderbureau fraudeert of fouten maakt.

Staatssecretaris Dijksma (OCW) antwoordt dat zij ervan op de hoogte is dat de Belastingdienst terugvordert bij ouders en geeft aan dat ouders de toeslag moeten terugbetalen wanneer niet wordt voldaan aan de wet, ongeacht of het gastouderbureau gefraudeerd heeft of niet. De terugvorderingen hebben onder andere betrekking op het niet (over de gehele periode) geregistreerd zijn van het gastouderbureau. "*Dat zijn zaken waar de ouders als aanvrager van de toeslag een verantwoordelijkheid in hebben om te voldoen aan de wet."*[909]

Naar aanleiding van een algemeen overleg op 15 april 2010 over "toezicht op en de handhaving van de kwaliteit in de kinderopvang" vindt op 21 april 2010 een tweeminutendebat plaats waarin de leden Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Langkamp (SP) en Van Gent (GroenLinks) een motie indienen.[910] In de motie wordt de regering verzocht *"de terugbetalingsplicht voor vraagouders uit de regeling te schrappen"* als de betreffende gastouderopvang niet voor 1 januari 2011 aan alle kwaliteitseisen voldoet.[911] Ook de leden Jan Jacob van Dijk (CDA), Van Toorenburg (CDA) en Kraneveldt-van der Veen (PvdA) dienen een motie in. Deze motie "*verzoekt de regering om, indien blijkt dat de capaciteit van de overige EVC-aanbieders onvoldoende is om de gastouders van de gedupeerde gastouderbureaus voor 1 september 2010 het EVC-traject te laten doorlopen, passende maatregelen te nemen, opdat de vraagouders de*

908 Aanhangsel Handelingen II 2010/11, nr. 209; Van Atteveldt et al. (2024), pp. 149.
909 Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 254.
910 Handelingen II 2009/10, nr. 79. pp. 6754-6762.
911 Kamerstuk II 2009/10, 31322, nr. 75.

kinderopvangtoeslag niet zullen verliezen."[912] De motie Dezentjé Hamming-Bluemink c.s. wordt verworpen en de motie Jan Jacob van Dijk c.s. wordt aangenomen.[913]

Op 22 november 2010 vindt het wetgevingsoverleg Kinderopvang met minister Kamp (SZW) plaats. In dat wetgevingsoverleg vraagt Kamerlid De Mos (PVV) aandacht voor disproportionele gevolgen voor ouders van fouten of fraude van het gastouderbureau naar aanleiding van berichten in de media waaruit zou blijken dat ruim 1000 gezinnen hier de dupe van zijn.[914] Hij dient vervolgens een motie in waarin hij de regering verzoekt "*te onderzoeken welke ouders de dupe zijn van frauderende gastouderbureaus en om de naheffingen die deze ouders krijgen te verhalen op de fraudeurs en niet op de ouders die te goeder trouw hebben gehandeld.*"[915] Deze motie wordt aangenomen.[916] Op 20 januari 2011 zet minister Kamp (SZW) mede namens staatssecretaris Weekers in een brief over de motie-De Mos uiteen op welke gronden de Belastingdienst oordeelt dat niet is voldaan aan de vereisten van de wet.[917] Daarnaast stelt minister Kamp (SZW) dat ouders te goeder trouw kunnen hebben vertrouwd op een gastouderbureau, maar dat de Belastingdienst conform de wet terugvordert bij ouders. Deze kunnen zelf het gastouderbureau privaatrechtelijk aansprakelijk stellen. Voor de ouders van de Appelbloesem is verhalen op het gastouderbureau geen optie. Het betreffende gastouderbureau de Appelbloesem is dan al een half jaar failliet. Staatssecretaris Weekers (Financiën) verklaart in zijn openbaar verhoor bij de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag daarvan niet op de hoogte te zijn geweest.

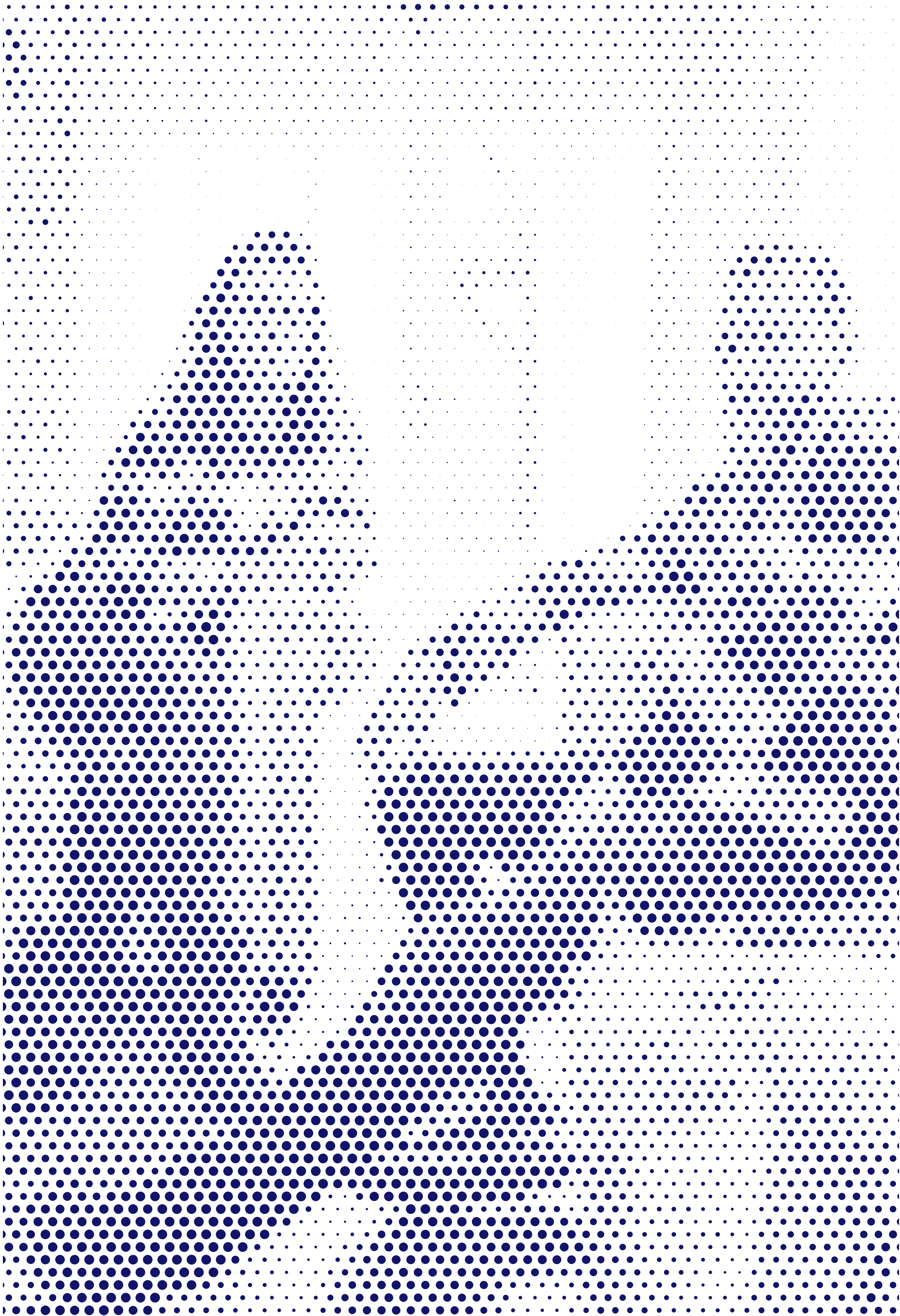
Tijdens het algemeen overleg kinderopvang op 18 mei 2011, dat met name is ingegeven door de Amsterdamse zedenzaak rond Robert M., wordt ingegaan op het fraudebeleid, maar niet meer op de motie-De Mos uit november 2010.[918]

Tot eind 2012 blijft het stil rondom het dossier van de Appelbloesem in de Tweede Kamer. Op 19 december 2012 doet de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in een zaak waarin de eigen bijdrage door de gastouder wordt teruggeschonken aan de vraagouder op basis van het contract tussen de vraagouder en het gastouderbureau. Die oordeelt dat de Belastingdienst de kinderopvangtoeslag van de betreffende ouder terecht op nihil heeft gesteld, omdat de ouder niet heeft aangetoond dat de kosten voor de opvang geheel zijn betaald. In juni 2013 start de invordering in de zaak-Appelbloesem, waarbij honderden ouders te maken krijgen met invorderingen van soms tienduizenden euro's. Dit is dan nog niet bekend bij de Kamer.[919]

912 Kamerstuk II 2009/10, 31322, nr. 80. EVC staat voor Erkenning van Verworven Competenties.
913 Handelingen II 2009/10, nr. 80, p. 6868.
914 Kamerstuk II 2010/11, 31322, nr. 113.
915 Kamerstuk II 2010/11, 31322, nr. 106.
916 Handelingen II 2010/11, nr. 34, p. 19-20.
917 Kamerstuk II 2010/11, 31322, nr. 116.
918 Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 2, p. 38.
919 Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 2.



Gerda & Jurgen Deceuninck



Kamer zet staatssecretaris onder druk vanwege wat de media 'Bulgarenfraude' is gaan noemen
In het voorjaar 2013 is de Kamer vooral druk met wat de media de 'Bulgarenfraude' zijn gaan noemen. Het snel uitbetalen van toeslagen en achteraf controleren van toeslagen leidt namelijk niet alleen tot onzekerheid en correcties voor goedwillende toeslagontvangers, maar biedt ook ruimte voor fraudeurs.

De Kamer zit daar bovenop en zet staatssecretaris Weekers (Financiën) onder druk om maatregelen te nemen (zie ook paragraaf 9.4.3). De staatssecretaris schrijft op 10 mei 2013 aan de Tweede Kamer dat er maatregelen worden getroffen.[920] De belangrijkste maatregel is dat er meer controle komt vóórdat er toeslagen worden uitbetaald, in het bijzonder bij mensen die nog niet bekend zijn bij de Belastingdienst. Het vanaf 2011 ingevoerde ICT-systeem maakt het mogelijk deze controles op grotere schaal te gaan uitvoeren. Tijdens het plenaire debat van 14 mei 2013 kondigt de staatssecretaris van Financiën aan dat *"de goeden onder de kwaden zullen lijden",* maar de Kamer heeft op dat moment meer oog voor een harde fraudeaanpak.[921]

In het plenaire debat van 14 mei 2013 dient het lid Omtzigt (CDA) met zes andere Kamerleden uit de oppositie een motie van wantrouwen in, maar deze wordt uiteindelijk niet gesteund door de Kamer (zie 9.4.3).[922]

Op 9 december 2013 verschijnt er een RTL-uitzending waaruit blijkt dat er in de gemeente Bronckhorst massaal gefraudeerd wordt met huurtoeslag. Het lid Koolmees (D66) stelt de volgende dag direct vragen tijdens het mondelinge vragenuur, waarbij hij stelt dat er *"nog steeds massaal gefraudeerd wordt, niet alleen door Bulgaren, maar ook door Nederlanders."*
Op 10 december 2013 vraagt het lid Omtzigt (CDA) bij de regeling van werkzaamheden om een feitenrelaas inzake fraudesignalen van de gemeente Bronckhorst naar aanleiding van de RTL-uitzending van maandag 9 december 2013, te ontvangen voor 12 december 12.00 uur. De Tweede Kamer steunt het verzoek.[923]

Dit feitenrelaas ontvangt de Kamer op 12 december.[924] In die brief kondigt de staatssecretaris aan dat het kabinet voor het einde van 2013 de Kamer een brief zal sturen over hoe de aanpak van fraude verder geïntensiveerd zal gaan worden.

Op 15 januari 2014 vindt er weer een plenair debat plaats over fraude met toeslagen, waarbij de Kamerleden niet alleen hun onvrede uiten over de resultaten voor wat betreft het terugvorderen van de fraudebedragen uit Bulgarije, maar ook breder. Zo wijst het lid Merkies (SP) op cijfers van RTL waaruit blijkt dat het toeslagenlek een stuk groter is dan gedacht: *"Uit cijfers van RTL komt een uitstaand bedrag aan toeslagen naar voren van 1,5 miljard dat onterecht of te veel is betaald. Bij fraude en oneigenlijk gebruik gaat het om een uitstaand bedrag van 95 miljoen. De vraag is wel waarom we achter die cijfers moesten komen via WOB-verzoeken van RTL*

920 Kamerstuk II 2012/13, 17050, nr. 435.
921 Handelingen II 2012/13, nr. 81, item 13.
922 Handelingen II 2012/13, nr. 81, item 14, p. 87.
923 Handelingen II 2013/14, nr. 34, item 8.
924 Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 449.

en waarom we die niet kregen van de staatssecretaris zelf".[925] Ook andere leden stellen vragen over cijfers en feiten en in het debat kondigt staatssecretaris Weekers wederom een brief aan waarin antwoorden zullen worden gegeven op vragen van diverse leden.

Het lid Koolmees (D66) dient een motie in waarin de regering wordt verzocht *"zich maximaal in te zetten voor het innen van deze toeslagen en boetes en iedere twee maanden een rapportage aan de Kamer te sturen over de voortgang en de inzet van de staatssecretaris op dit punt."*[926] Deze wordt met algemene stemmen aangenomen.[927]

In datzelfde debat is er ook aandacht voor de gevolgen van de terugvorderingen voor mensen
Het lid Nijboer (PvdA) vraagt in dat debat ook aandacht voor de enorme hoeveelheid terugbetalingen van de huurtoeslag, de kinderopvangtoeslag en de zorgtoeslag.[928] "*Een derde van de ontvangen toeslagen moet achteraf, soms zelfs enkele jaren later, worden terugbetaald. Dat leidt bij mensen veelal tot grote financiële problemen. Naar schatting meer dan 300.000 mensen moeten €500 tot €1.000 terugbetalen, en naar schatting 200.000 mensen €1.000 of meer. Voor mensen die een toeslag ontvangen, vaak mensen met een kleine beurs, is dat een klap die soms bijna niet te boven te komen is. De Partij van de Arbeid wil dat dit verandert. Als er zo veel fouten worden gemaakt bij het inschatten van de te ontvangen toeslagen, moet het systeem worden aangepast. Het systeem is dan te complex, te ingewikkeld en te ondoorzichtig.*" Staatssecretaris Weekers (Financiën) geeft aan dat hij al een tijd bezig is met het project *slechte schatters* en dat een aantal parameters zodanig aangedraaid kunnen worden dat er op voorhand veel meer te hoge toeslagenaanvragen uitgefilterd kunnen worden, en dat hij de resultaten en alternatieven twee, drie maanden later zal delen met de Kamer. Het lid Nijboer (PvdA) juicht dit toe en verzoekt daarbij ook "*te kijken naar de kleine verbeteringen, de communicatie van regelingen en de screening, en om ook lessen uit de gedragseconomie te trekken.*" Hij dient mede namens het lid Neppérus (VVD) een motie in: *"constaterende dat gemiddeld een derde van de toeslagen moet worden terugbetaald en mensen veelal honderden euro's moeten terugstorten; overwegende dat het onjuist inschatten van het inkomen kan leiden tot financiële moeilijkheden voor toeslagontvangers; verzoekt de regering, de toekenning van toeslagen zo vorm te geven dat het aantal terugbetalingen substantieel wordt verminderd."*[929] Staatssecretaris Weekers (Financiën) ziet deze motie *"niet alleen als ondersteuning van beleid, maar ook als een aansporing om daar nog een schepje bovenop te doen en te kijken wat verder mogelijk is."*[930] Deze motie wordt met algemene stemmen aangenomen.[931]

Kamer dwingt staatssecretaris tot aftreden vanwege opeenstapeling problemen, dit keer het niet uitbetalen van toeslagen vanwege de éénbankrekeningmaatregel
Een week na het debat verschijnen er bij RTL Nieuws berichten dat mensen al één of twee maanden op hun toeslagen moeten wachten vanwege de, mede onder druk van de Kamer,

925 Handelingen II 2013/14, nr. 41, item 6, p.3..
926 Kamerstuk II 2013/14 17050, nr. 456
927 Handelingen II 2013/14, nr. 43, item 9.
928 Handelingen II 2013/14, nr. 41, item 6.
929 Kamerstuk II 2014/15, 17050, nr. 454.
930 Handelingen II 2013/14, nr. 41, item 6, p. 37.
931 Handelingen II 2013/14, nr. 43, item 9.

snel ingevoerde éénbankrekeningmaatregel, waarbij de ontvangende bankrekening op naam van de aanvrager zelf moet staan, waardoor fraudeurs de pas wordt afgesneden. Mensen krijgen vervolgens een brief van de Belastingdienst met het verzoek door te geven op welke rekening de toeslagen moeten worden gestort, maar als zij daar niet op reageren of verkeerde inlichtingen verstrekken wordt hun toeslag niet uitbetaald. De Ombudsman krijgt vervolgens veel klachten en verzoekt de staatssecretaris alsnog de toeslagen uit te betalen op de oude bankrekeningnummers. Dit doet staatssecretaris Weekers (Financiën) niet.

Op 29 januari 2014 is er weer een debat, nu over de problemen bij de uitbetaling van toeslagen.[932] Staatssecretaris Weekers (Financiën) komt in de ochtend van het debat nog met een tijdlijn over de invoering van één bankrekeningnummer, die de Kamer al op 2 januari had aangevraagd.

De leden zijn opnieuw boos over de grote problemen bij de Belastingdienst, de reactie van de staatssecretaris in de media, de bewering dat het de fout van de mensen is, en het feit dat zij dat eerst uit de media moeten vernemen voordat de staatssecretaris ermee komt. Veel leden dringen aan op de toezegging dat alle gedupeerden diezelfde week alsnog de toeslagen ontvangen waarop zij recht hebben. De leden Klaver (GroenLinks) en Merkies (SP) halen daarbij de noodoproep van de Nationale ombudsman aan. Het lid Nijboer (PvdA) vraagt om een wekelijks overzicht aan de Kamer met het aantal mensen dat nog geen en het aantal mensen dat wel toeslag heeft ontvangen en de staatssecretaris zegt dat toe. Voorafgaand aan de tweede termijn van dat debat geeft staatssecretaris Weekers (Financiën) aan dat hij aftreedt. *"We hebben vandaag een uitvoerig debat gevoerd over zaken die mij zeer na aan het hart liggen, namelijk het fraudebestendiger maken van onze belastingen en toeslagen met, zo zeg ik erbij, oog voor goede dienstverlening aan burgers en bedrijven. Het debat ging ook over de Belastingdienst. De Belastingdienst is het financiële fundament van de overheid. Iedereen in Nederland heeft daarmee te maken. Deze professionele dienst verdient een bestuurlijk-politieke leiding met breed draagvlak in de Kamer. Ik heb in het debat dat brede draagvlak in de Kamer niet gevoeld. Ik heb daarom besloten om morgen mijn ontslag aan te bieden aan de Koning".*[933] Op 4 februari 2014 treedt Eric Wiebes aan als nieuwe staatssecretaris van Financiën.

Minister kondigt ontwikkeling alternatief financieringsstelsel aan, Kamer sceptisch
Op 24 september 2014 kondigt minister Lodewijk Asscher van SZW tijdens een algemeen overleg Kinderopvang aan dat een alternatief financieringsstelsel voor de kinderopvang zal worden ontwikkeld: directe financiering. Minister Asscher motiveert dit tijdens dat algemeen overleg als volgt: "*Met dat voorstel willen we bereiken dat het stelsel minder gevoelig is voor fouten aan de ene kant en voor fraude aan de andere kant. Daarmee pakken we bovendien het soms – ik zou haast zeggen vaak – pijnlijke probleem van de terugvorderingen aan, waarbij mensen soms zeer forse bedragen moeten terugbetalen op een moment dat ze daartoe nauwelijks in staat zijn."*[934]

932 Handelingen II 2013/14, nr. 47, item 9.
933 Handelingen II 2013/14, nr. 47, item 9, p. 52.
934 Kamerstuk II 2014/15, 31322, nr. 267.

Tijdens dat overleg wijst het lid Siderius (SP) minister Asscher (SZW) erop dat de ontwikkeling van een nieuw financieringsstelsel geen oplossing biedt voor de ouders die op dat moment al te maken hebben met grote terugvorderingen en vraagt zij de minister wat hij eraan doet om de problemen voor deze ouders op korte termijn op te lossen. Minister Asscher verwijst hiervoor naar de staatssecretaris van Financiën Eric Wiebes, die bezig is problemen in de uitvoering op te lossen. Op 4 november 2014, tijdens het tweeminutendebat naar aanleiding van het algemeen overleg, dient het lid Siderius (SP) een motie in met de tekst: *"overwegende dat bij 36% van de definitief vastgestelde kinderopvangtoeslagen gehele of gedeeltelijke terugvordering plaatsvindt, waarbij de bedragen kunnen oplopen tot €150.000; overwegende dat ouders ondanks harde bewijzen door de Belastingdienst worden geadviseerd naar de rechter te stappen en dit ongewenste bureaucratische situaties oplevert; verzoekt de regering een onafhankelijke instantie onderzoek te laten doen naar de terugvordering van kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst en specifiek naar de ingebrachte casussen."* Minister Asscher ontraadt de motie, omdat de rechter al kijkt naar deze gevallen. De motie wordt niet aangenomen.[935]

Op 17 november 2014 stuurt minister Asscher (SZW) een brief naar de Kamer met de hoofdlijnen van de nieuwe financieringssystematiek van de kinderopvang.[936] Deze wordt geagendeerd op het algemeen overleg Kinderopvang van 5 februari 2015.

Tijdens het algemeen overleg Kinderopvang van 5 februari 2015 geeft het lid Van Weyenberg (D66) aan dat iedereen het in algemene zin erover eens is dat er wat moet veranderen aan de financieringssystematiek. *"Een nieuw systeem dat minder fraude- en foutgevoelig is en dat voor ouders veel beter behapbaar is, zou een hele verbetering zijn. Tegelijkertijd leven er nog heel veel vragen over hoe je dat precies uitvoert."* Ook het lid Yücel (PvdA) heeft nog veel vragen en vraagt "*de minister dit systeem heel zorgvuldig vorm te geven in nauwe betrokkenheid met experts en de sector.*" En: "*Ook vragen wij hem om het voorgenomen model uiteindelijk goed te toetsen op onze ambities, namelijk: een betrouwbaarder en eenvoudiger systeem.*" Het lid Ulenbelt (SP) vraagt wanneer de minister het definitieve besluit neemt of hij de route naar rechtstreekse financiering van de kinderopvanginstellingen ingaat: "*Daar ben ik nog wel benieuwd naar, want ik overweeg – ik zeg dat maar alvast tegen de collega's – om een verzoek aan de Kamer te doen om dit tot een groot project te verklaren, zodat de Kamer daarbij nog sterker de vinger aan de pols kan houden."*[937] Het lid Anne Mulder (VVD) sluit zich aan bij de vragen en opmerkingen.

In juni 2015 ontvangt de Kamer het kabinetsbesluit nieuwe financieringssystematiek, die gebaseerd is op twee pijlers: (1) de rijksoverheid bekostigt kinderopvanginstellingen rechtstreeks en (2) ouders betalen een ouderbijdrage waarvan de hoogte afhangt van hun vastgestelde inkomen.[938]

Op 9 september 2015 is er weer een algemeen overleg over kinderopvang, waarin onder meer dit kabinetsbesluit op de agenda staat.[939] De Kamer is wederom sceptisch en het lid Siderius (SP) dient op 29 september tijdens het tweeminutendebat over dat algemeen overleg een motie

935 Kamerstuk II 2014/15, 31322, nr. 256; Handelingen II 2014/15, nr. 19, item 10.
936 Kamerstuk II 2014/15, 31322, nr. 261.
937 Kamerstuk II 2014/15, 31322, nr. 273.
938 Kamerstuk II 2014/15, 31322, nr. 277.
939 Kamerstuk II 2015/16, 31322, nr. 284.

in die de regering verzoekt *"meerdere scenario's aan de Kamer te presenteren voor de nieuwe financieringsstructuur van de kinderopvang, onderbouwd met kansen, risico's en een financiële doorrekening, en voor die tijd geen onomkeerbare beslissingen te nemen."*[940] Deze wordt verworpen.[941]

Het kabinet gaat door op de huidige weg en stuurt 23 november 2015 een voortgangsbrief waarin minister Asscher aangeeft dat het kabinet samen met DUO, de Belastingdienst, ouders, kinderopvanginstellingen en andere veldpartijen verder werkt aan de voorbereiding van de implementatie en uitwerking van de wetgeving. Naar verwachting medio 2016 zal de wetgeving richting Kamer gaan, na ommekomst van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en na toetsing van het beoogde stelsel op de eerder genoemde onderdelen.[942]

Motie-De Parel om alleen eigen bijdragen te innen wordt niet aangenomen waardoor problemen aanhouden
Op 25 januari 2016 dienen het lid Siderius (SP) en het lid Heerma (CDA) schriftelijke vragen in voor staatssecretaris Wiebes (Financiën) en minister Asscher (SZW) over de voortslepende zaak rondom de voormalige kinderopvang De Parel. In die zaak heeft de eigenaar jarenlang fraude gepleegd door kinderopvangtoeslag aan te vragen met algemene DigiD-codes, waarvan de ouders de dupe werden, omdat de terugvorderingen op hen werden verhaald.

Zij vragen onder meer: *"Vindt u de situatie waarin de ouders – die slachtoffer zijn geworden van De Parel – zich bevinden moreel gezien aanvaardbaar? Welke mogelijkheden heeft u – naast het opschorten van de naheffingen van de Belastingdienst – om deze ouders (financieel) bij te staan, nu een deel in grote financiële problemen verkeren en/of met uithuiszetting worden bedreigd?"* Hoewel staatssecretaris Wiebes (Financiën) erkent dat er sprake kan zijn van een grote impact op de families zegt hij ook dat ouders zich op verschillende manieren niet aan de regels hebben gehouden en geen recht hadden op kinderopvangtoeslag. *"Het gaat hier om serieuze zaken, die om handhaving vragen. Dat is ook van belang richting de ouders die zich wel aan de regels houden. Daarbij past echter wel grote zorgvuldigheid door de Belastingdienst, want de consequenties van de terugvorderingen kunnen een behoorlijke impact hebben op de ouders. Dat begint met de mogelijkheid van een tweede kans. De ouders kunnen altijd tot 2 maanden na afloop van het toeslagjaar hun eigen bijdrage corrigeren en eventuele fouten herstellen. Bij zowel de definitieve toekenning als bij de behandeling van het ingediende bezwaar zijn alle gevallen individueel bezien en beoordeeld. Ouders hebben de mogelijkheid gehad om met meegestuurde stukken alsnog aan te tonen dat toekenning terecht is. Dit heeft er toe geleid dat gebleken is dat een beperkt aantal ouders zich wel aan de regels heeft gehouden. Zij behouden dan ook het recht op kinderopvangtoeslag en hoeven niets terug te betalen. In het overgrote deel is echter naar het oordeel van de Belastingdienst sprake geweest van situaties zoals hiervoor geschetst en dan is de Belastingdienst op grond van de wet verplicht de gehele kinderopvangtoeslag terug te vorderen. In diverse procedures bij de Raad van State is dit punt bevestigd."*[943]

940 Kamerstuk II 2015/16, 31322, nr. 282.
941 Handelingen II 2015/16, nr. 10, item 14.
942 Kamerstuk II 2015/16, 31322, nr. 285.
943 Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 1802.

In het algemeen overleg van 9 maart 2016 gaat het naast onder meer de voortgang van de nieuwe financieringssystematiek over specifieke casussen van fraude, waaronder De Parel, waarin verduidelijking wordt gevraagd op een aantal punten door het lid Heerma (CDA) en Siderius (SP). Zo stelt het lid Siderius (SP) dat het voor de SP onverteerbaar is om de schuld eenzijdig bij de ouders neer te leggen. *"Wij willen dat de naheffingen worden opgeschort totdat de rechtszaak is geweest. Ik heb begrepen dat die op 7 april van start gaat. Hetzelfde geldt voor de Appelbloesem in Groningen. Dat is een vergelijkbare zaak, die 300 ouders betreft. Kan de Staatssecretaris van Financiën hierop ingaan?"* Het lid De Graaf (PVV) sluit zich aan bij de oproep voor opschorting en vraagt om wat milder op te treden dan tot nu is gebeurd of dreigt te gebeuren in sommige gevallen waarbij mensen het al heel moeilijk hebben.[944]

Tijdens het tweeminutendebat naar aanleiding van dat overleg wordt een motie van de leden Ulenbelt en Siderius (beiden SP) ingediend waarin de regering wordt verzocht alleen de eigen bijdrage te innen bij de ouders die slachtoffer zijn geworden van het fraudeleus handelen van kinderopvangorganisatie De Parel: *"[...] constaterende dat ouders door de Belastingdienst als fraudeurs worden behandeld omdat zij geen ouderbijdrage hebben betaald over de afgenomen uren kinderopvang; overwegende dat het terug te betalen bedrag van de – deels – terecht ontvangen kinderopvangtoeslag een veelvoud is van de niet betaalde ouderbijdrage; verzoekt de regering, bij de ouders die slachtoffer zijn geworden van frauduleus handelen van kinderopvangorganisatie De Parel de ten onrechte niet-betaalde ouderbijdrage te innen en de rest van de terugvordering van de kinderopvangtoeslag kwijt te schelden."*[945] De motie wordt niet aangenomen door de Tweede Kamer, waardoor de problemen voor de mensen die het betreft aanhouden.[946] Zie ook paragraaf 9.4.4 voor meer informatie over wat het niet aannemen van deze motie deed met ambtenaren.

Het lid Heerma (CDA) blijft na het debat en de uitspraak van de rechter vragen stellen over de zaak, waarbij de staatssecretaris aangeeft niks te kunnen zeggen over een strafrechtelijke procedure. "*Voor wat betreft het bestuursrechtelijk traject geldt het volgende. Als geconstateerd wordt dat ouders zich niet aan de regels houden, dan moet de Belastingdienst terugvorderen. De Raad van State heeft dat diverse malen bevestigd. De Belastingdienst is een uitvoerder van de wet. Het is de Belastingdienst of de Staatssecretaris niet toegestaan van de wet af te wijken."*[947]

Vanaf 2017 bijten Kamerleden zich, mede ingegeven door de media, vast in het toeslagendossier CAF-11

In 2017 volgen er enkele uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, zoals beschreven in hoofdstuk 6.5.4. Zo worden vanaf 2017 bepaalde zorgvuldigheidseisen gesteld aan de werkwijze van de Dienst Toeslagen bij de stopzetting van een voorschot bij een vermoeden van fraude en hoeft een vraagouder, nadat de kinderopvangtoeslag is stopgezet, voor de resterende periode alleen de eigen bijdrage (en niet de volledige kosten voor kinderopvang) te betalen om alsnog aanspraak te kunnen maken op de kinderopvangtoeslag. Deze twee ingrepen van de Afdeling bestuursrechtspraak bieden weliswaar enige ruimte voor

944 Kamerstuk II 2015/16, 31322, nr. 285.
945 Kamerstuk II 2015/16, 31322, nr. 295.
946 Handelingen II 2015/16, nr. 70, item 22.
947 Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 2675; Van Atteveldt et al. (2024), p. 154.

de betreffende ouders, maar het gaat om een beperkt aantal gevallen, dus een grote omslag is dit niet.

Op 10 juli 2017 stelt het lid Omtzigt (CDA) schriftelijke vragen aan staatssecretaris Wiebes van Financiën over de opschorting en stopzetting van kinderopvangtoeslagen. Hij verwijst hierbij vooral naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van Raad van State van 8 maart 2017: *"waarbij de Belastingdienst in het ongelijk is gesteld en een aan ouder, wiens kinderopvangtoeslag in september 2014 is stopgezet en is teruggevorderd voor dat jaar, alsnog moet worden uitbetaald?"* Hij doelt daarbij op de zogenaamde CAF-11 Hawaï-zaak (Gastouderbureau Dadim uit Eindhoven). Deze vragen worden op 14 september 2017 beantwoord door staatssecretaris Wiebes (Financiën) die aangeeft dat hem niet gebleken is dat ouders, gastouders en bemiddelingsbureaus onnodig grote schade hebben geleden.[948]

Een maand later, op 9 augustus 2017, publiceert de Nationale ombudsman het rapport *Geen powerplay maar fair play* waarin de onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag wordt beschreven. Dit onderzoek is hij gestart naar aanleiding van de signalen van de advocaat van ouders uit de CAF 11-zaak, mevrouw González Pérez.

De Nationale ombudsman oordeelt in het onderzoek dat de Dienst Toeslagen door deze aanpak de ouders langdurig in een onmogelijke positie, in grote financiële problemen en in grote onzekerheid heeft gebracht.[949] Het onderzoek wordt onder meer gestuurd naar de vaste commissie voor Financiën, die op 26 september 2017 de bewindspersoon om reactie vraagt. Op 10 november 2017 stuurt de opvolger van staatssecretaris Wiebes (Financiën), staatssecretaris Menno Snel van Financiën de reactie van de directeur-generaal Belastingdienst op dit rapport aan de Nationale ombudsman naar de Kamer. Daarin constateert hij dat in deze casus de balans te veel is doorgeslagen naar het tegengaan van misbruik en er onvoldoende oog voor het burgerperspectief is geweest. De staatssecretaris geeft aan hoe hij de aanbevelingen opvolgt.[950] Het rapport wordt vervolgens geagendeerd op het algemeen overleg Belastingdienst op donderdag 14 december 2017. Daarin gaan met name de leden Azarkan (DENK) en Omtzigt (CDA) in op het rapport en het lid Azarkan pleit ervoor dat de Belastingdienst met een plan komt waarbij het initiatief bij de Belastingdienst ligt om alle gedupeerden proactief te benaderen en tot een voor alle partijen eerlijke en rechtvaardige oplossing te komen. Staatssecretaris Snel (Financiën) zegt dat dat *"niet iets is wat wij heel vaak doen als Belastingdienst, maar ik heb de Dienst Toeslagen verzocht om deze mensen waarvan we in beeld hebben dat hun aanslag nog niet is geregeld, actief te berichten. Ik kan er niet op vooruitlopen of zij de toeslag vervolgens ook krijgen. Ze moeten er wel recht op hebben gehad. Ik denk dat dat voor de heer Azarkan een belangrijke toezegging is."* Het lid Omtzigt (CDA) vraagt de staatssecretaris om in overleg te treden met de Ombudsman "*over wat een redelijke oplossing zou zijn om dit dossier naar behoren af te werken.*" De staatssecretaris is het eens met de gedachte daarachter. "*Tegelijkertijd zeg ik dat voor dit soort zaken de redelijke oplossing vaak bij een rechter aan de orde moet komen. Ik ben bang dat het noch aan mij noch aan de Nationale ombudsman is om te bepalen wat een redelijke uitkomst is als het gaat om de geleden schade*".

948 Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 2720.
949 Nationale ombudsman (2017), p. 4.
950 Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 387.

Het lid Omtzigt benadrukt dat de schade groot is en zegt *"Los het op, staatssecretaris, en laat ons over een maand of twee weten hoe het is opgelost. Dat hoeft niet op individueel niveau, maar zo dat wij een algemene voortgang krijgen op dit dossier."*[951]

De Tweede Kamer wordt vervolgens middels afschriften van brieven van het ministerie aan de Nationale ombudsman periodiek op de hoogte gehouden over de voortgang van de afhandeling van dossiers naar aanleiding van het rapport *Geen powerplay maar fairplay*.[952]

Op 29 maart 2018 is er een item bij NOS Nieuwsuur met als titel *Belastingdienst hield documenten achter in slepende zaak*.[953] Dit item is onder andere gemaakt naar aanleiding van het rapport van de Nationale ombudsman *Geen powerplay maar fair play*. In de uitzending is advocate González Pérez aan het woord over de slepende CAF 11-zaak. Op basis van deze mediaberichtgeving stelt Kamerlid Leijten (SP) vijftien schriftelijke vragen, waaronder *"Waarom heeft de Belastingdienst stukken achtergehouden in een rechtszaak die reeds het gevolg was van een veel te rigoureus optreden van de Belastingdienst?", "In hoeverre is de al te rigoureuze aanpak van de Belastingdienst, namelijk het ineens stopzetten van de kinderopvangtoeslag bij alle gezinnen die diensten afnamen van het betreffende gastouderbureau, te wijten aan de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit 2014?", "Was de bedoeling van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit 2014 niet dat goedwillenden niet moeten lijden onder het gedrag van kwaadwillenden? Is dit naar uw mening voldoende uitgekomen? Kunt u uw antwoord toelichten?"* en *"Wordt er bij de Belastingdienst gewerkt met algoritmen, die er toe kunnen leiden dat mensen door een verkeerde risicobeoordeling volledig vast lopen, met alle gevolgen van dien?"*[954] De volgende dag stelt het lid Omtzigt (CDA) twaalf schriftelijke vragen naar aanleiding van dit item, waaronder: *"Herinnert u zich de aanbeveling van de Nationale ombudsman om de vraagouders die overlast hebben ondervonden door de aanpak van Toeslagen excuses aan te bieden en een tegemoetkoming te bieden voor het aangedane leed?"*[955]

Op 4 april 2018 krijgt de Tweede Kamer een afschrift van een brief van de Nationale ombudsman aan het ministerie van Financiën, waarin hij zijn ongenoegen uit over de voortgangsbrief van 16 februari 2018 over de afhandeling van dossiers naar aanleiding van het rapport *Geen powerplay maar fairplay.* Hij wil weten in hoeveel gevallen er excuses zijn aangeboden en wil inzicht in de afhandeling van bezwaarschriften. De Kamer vraagt een afschrift van het te zijner tijd te ontvangen antwoord van de staatssecretaris.

Op 16 mei 2018 worden de schriftelijke vragen van Leijten (SP) en Omtzigt (CDA) beantwoord door staatssecretaris Snel (Financiën).[956] Ook ontvangt de Kamer op 16 mei 2018 het verslag van het schriftelijk overleg van de vaste commissie voor Financiën waarin de vragen over de voortgangsbrief van 16 februari 2018 zijn beantwoord.[957] Daarin geeft staatssecretaris

951 Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 394.
952 Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 396; Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 405.
953 NOS (25-03-2018). Belastingdienst hield documenten achter in slepende zaak. Geraadpleegd op 29 januari 2024. nos.nl/nieuwsuur/artikel/2224311-belastingdienst-hield-documenten-achter-in-slepende-zaak.
954 Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2091.
955 Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2090.
956 Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2091; Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2090.
957 Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 406.

Snel (Financiën) antwoord op vragen van de commissie Financiën over onder meer opzet/grove schuld. Er wordt onder andere gevraagd wat ouders kunnen doen die ten onrechte zijn beschuldigd van opzet/grove schuld en of de Belastingdienst ook bij andere dossiers minder snel zal oordelen dat sprake is van opzet/grove schuld bij het niet voldoen aan de betalingsverplichtingen. De staatssecretaris gaat in zijn antwoorden niet concreet in op alle vragen over opzet/grove schuld.

Op 10 juli 2018 reageert staatssecretaris Tamara van Ark van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in een schriftelijk overleg van de vaste commissie voor SZW over de aanpassing financieringssystematiek kinderopvang op vragen over het stoppen met directe financiering en de problematiek van de (hoge) terugvorderingen. Staatssecretaris Van Ark (SZW) noemt dan proportioneel terugvorderen voor de eerste keer aan de Tweede Kamer en zegt toe om te bezien of het mogelijk is om het recht op kinderopvangtoeslag proportioneel vast te stellen en daarmee de volledige terugvorderingen van het uitgekeerde voorschot te verminderen.[958]

Vanaf augustus 2018 verschijnen meer artikelen van de NOS, waarin het onder meer gaat over de gevolgen van het stopzetten van kinderopvangtoeslag en het inzagerecht van de burger in gegevens en telefoonnotities bij de BelastingTelefoon.[959] In september 2018 verschijnen ook artikelen in Trouw, waarin Jan Kleinnijenhuis schrijft over het achterhouden van informatie door de Belastingdienst in rechtszaken om kinderopvangtoeslag.[960] Het lid Omtzigt (CDA) stelt naar aanleiding van die artikelen wederom vragen aan de staatssecretaris, waarbij hij deze eraan herinnert dat tot nu toe geen enkele ouder een tegemoetkoming is aangeboden, zoals de Nationale ombudsman in het rapport *Geen powerplay maar fairplay* heeft aanbevolen.[961]

Op 4 september 2018 vraagt het lid Omtzigt (CDA) bij de Regeling van werkzaamheden een plenair debat in plaats van het reeds geplande algemeen overleg van 5 september aan over het stopzetten van kinderopvangtoeslag. Hij krijgt steun en veel leden uiten in die Regeling van werkzaamheden hun ergernis over de hoeveelheid vertrouwelijke stukken die de Kamer krijgt in dit dossier. Hij vraagt vervolgens binnen een week een brief "*met alle stukken die in de openbaarheid kunnen worden gebracht. Kan het eerder, dan heel graag, maar ik wil dit keer echt volledige volledigheid hebben.*"[962]

Op 5 september 2018 volgen de antwoorden op de vragen van het lid Omtzigt over het stopzetten van de kinderopvangtoeslag en de gevolgen daarvan en het inzagerecht van de burger in gegevens en telefoonnotities bij de BelastingTelefoon.[963]

Op 11 september krijgt de Kamer de brief toegestuurd waarin staatssecretaris Snel (Financiën) aangeeft dat de Kamer op 30 augustus en 4 september jongstleden acht interne documenten

958 Kamerstuk II 2017/18, 31322, nr. 371.
959 NOS (04-08-2018). Kinderombudsman: waarom hield Belastingdienst kinderopvangtoeslag in? Geraadpleegd op 29 januari 2024. nos.nl/artikel/2244575-kinderombudsman-waarom-hield-belastingdienst-kinderopvangtoeslag-in Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 251; Van Atteveldt et al. (2024), pp. 156-157.
960 Trouw (15-09-2018). Fiscus blijft informatie achterhouden in rechtszaken om kinderopvangtoeslag. Geraadpleegd op 29 januari 2024. trouw.nl/home/fiscus-blijft-informatie-achterhouden-in-rechtszaken-om-kinderopvangtoeslag~a539496a/
961 Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 3085; Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 251.
962 Handelingen II 2017/18, nr. 104, item 8.
963 Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 3085.

over de kinderopvangtoeslag ter vertrouwelijke inzage krijgt.[964] De documenten hebben betrekking op een zaak die speelde in 2014 bij een gastouderbureau waar de Belastingdienst onregelmatigheden constateerde aangaande de rechtmatigheid van de kinderopvangtoeslag. De staatssecretaris geeft daarin aan dat, zoals eerder aangegeven, de aard van de documenten zich tegen openbare verstrekking verzet. *"Daarnaast is het staand beleid van het kabinet dat interne documenten als zodanig geen onderwerp worden gemaakt van politiek debat. Om tegemoet te komen aan de verzoeken van uw Kamer zal ik in deze brief de informatie uit deze documenten verstrekken, voor zover het inspectie-, controle- en toezichtkarakter van de documenten dat toelaat."*[965]

Kamerleden vragen in 2018 of de problemen van toeslagendossier CAF-11 breder spelen
Op 19 september 2018 vraagt het lid Omtzigt (CDA) in de Regeling van werkzaamheden naar aanleiding van berichten uit Trouw en zijn schriftelijke vragen daarover een brief waarin wordt aangegeven *"of dit probleem zich hier voordoet, of het breder is en hoe het aangepakt gaat worden. Er zijn ook schriftelijke vragen over gesteld, waarvan ik wil dat die beantwoord worden".* Hij stelt voor om erna een debat te voeren en dit samen te voegen met het debat over de kinderopvangtoeslag.[966] Hij krijgt daarvoor steun. Op 11 oktober 2018 ontvangt de Tweede Kamer een brief van staatssecretaris Snel (Financiën) met een reactie. Daarin geeft hij aan dat *"Het optreden van Toeslagen in het dossier CAF 11 is tot mijn spijt niet altijd goed en zorgvuldig geweest. Ouders hebben niet op Toeslagen kunnen rekenen. Mede ingegeven door de tijdgeest is de menselijke maat soms uit het oog verloren. Daarnaast is gebleken dat de informatiehuishouding niet op orde was, waardoor de informatievoorziening aan de burger, mij en uw Kamer tekort is geschoten. In de toekomst willen we dit beter doen. Met de hiervoor beschreven maatregelen heb ik hiertoe een aanzet gegeven. Ik informeer u over de voortgang van deze maatregelen in de halfjaarsrapportage Belastingdienst, die in het voorjaar van 2019 naar de Kamer wordt verzonden."*[967]

Uiteindelijk vindt het plenaire debat "Evaluatierapport over het onterecht terugvorderen van kinderopvangtoeslagen" op 21 maart 2019 plaats.[968] In het debat zegt staatssecretaris Snel (Financiën) toe om de Auditdienst Rijk (ADR) onderzoek te laten doen naar de overige CAF-zaken. Ook zegt hij toe om met de ouders die betrokken zijn bij de CAF 11-zaak in gesprek te gaan. Dat gesprek vindt plaats op 11 juni 2019. Uit zijn verhoor met de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag blijkt dat hij tot dan toe niet de indruk had dat de problemen uit de CAF 11-zaak breder speelden, maar in die periode daaraan begon te twijfelen.[969]

In dat debat worden acht moties ingediend door de leden Omtzigt (CDA), Westerveld (GroenLinks), Gijs van Dijk (PvdA), Leijten (SP) en Azarkan (DENK).[970] De motie Omtzigt, waarin hij de regering verzoekt binnen twee maanden met een voorstel te komen voor een extern

964 Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 3085; Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 3086.
965 Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 428.
966 Handelingen II 2018/19, nr. 102, item 4.
967 Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 434.
968 Handelingen II 2018/19, nr. 65, item 9.
969 Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 2.
970 Kamerstuk II 2017/18, 31066, nrs. 468, 469, 470, 471, 473, 474, 475 en 477.

onderzoek naar mogelijkheden tot verbetering van de praktische rechtsbescherming van de burger in belasting- dan wel toeslagenzaken, wordt met algemene stemmen aangenomen. Ook de motie Leijten (SP), waarin zij de regering verzoekt bij een bezwaarprocedure altijd de menselijke maat te hanteren en de dienstverlening naar de belastingplichtige niet te staken, wordt aangenomen.[971]

Op 29 maart 2019 ontvangt de Kamer een brief waarin een tweetal toezeggingen uit het debat gestand worden gedaan over onder andere gemaakte kosten voor inschakeling van de Landsadvocaat in het CAF-11 dossier en of het staand beleid is dat kinderopvangtoeslag automatisch tot vijf jaar wordt teruggevorderd in het geval van een ‘contractfout’ ook als ouders zich niet van zo’n fout bewust waren.[972] Er volgt een schriftelijke vragenronde.

Uitspraak Raad van State leidt tot Kamervragen
Op 24 april 2019 doet de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in een zaak over de kinderopvangtoeslag. De uitspraak gaat onder meer over de verplichting voor ouders om de eigen bijdrage voor de kinderopvang te betalen. De Belastingdienst paste deze verplichting voor de ouders tot de uitspraak van april 2019 zeer strikt toe. Als een ouder maar een klein deel van de verschuldigde eigen bijdrage voor de kinderopvang niet had betaald, verloor deze het volledige recht op kinderopvangtoeslag in dat jaar. In de uitspraak van april 2019 nuanceert de Raad van State deze strikte toepassing. De Raad van State oordeelt dat de Belastingdienst niet meer de gehele kinderopvangtoeslag mag terugvorderen als maar een klein deel van de kosten niet is betaald. Het lid Omtzigt (CDA) stelt op 30 april schriftelijke vragen aan de staatssecretaris van Financiën.[973] Op 13 juni ontvangt de Kamer de antwoorden samen met een brief waarin uitgebreid wordt stilgestaan bij het verdere proces rondom CAF 11 en handelen van de Dienst Toeslagen.[974]

Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State schrijft de Nationale ombudsman op 24 mei 2019 een brief aan staatssecretaris Snel (Financiën), waarin hij verzoekt de uitspraak van de Raad van State te bezien in de context van zijn rapport *Geen powerplay maar fair play* en te kijken of hij aanleiding ziet om de ouders die zich in een vergelijkbare situatie bevinden als degene die de Raad van State in het gelijk heeft gesteld alsnog een behoorlijke oplossing te bieden. Een afschrift van deze brief wordt ook naar de Tweede Kamer gestuurd.

Staatssecretaris Snel (Financiën) informeert de Kamer op 29 mei 2019 over het instellen van de Adviescommissie uitvoering toeslagen, commissie-Donner, die bestaat uit Piet Hein Donner (voorzitter), Willemien den Ouden en Jetta Klijnsma.[975]

971 Handelingen II 2018/19, nr. 66, item 13.
972 Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 479.
973 Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 2990.
974 Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 492.
975 Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 487.

Vanaf mei 2019 volgen de ontwikkelingen in het toeslagendossier CAF 11 elkaar in hoog tempo op en de Kamer eist excuses en wil oplossingen
Op 28 mei 2019 sturen Jan Kleinnijenhuis van Trouw en Pieter Klein van RTL Nieuws een e-mail met vragen over de CAF 11-zaak naar het ministerie van Financiën, omdat zij daarover een publicatie voorbereiden. De vragen gaan over of er sprake was van fraude bij het gastouderbureau dat is onderzocht in de CAF 11-zaak en op welk moment hierover signalen beschikbaar waren. Het ministerie van Financiën spreekt intern van een forse beschuldiging, omdat de journalisten stellen dat er mogelijk sprake is van valsheid in geschrifte. Naar aanleiding van deze vragen stellen ambtenaren een chronologisch overzicht op van gebeurtenissen in de CAF 11-zaak. Zij komen tot de conclusie dat de eerdere bewering van de Belastingdienst, dat er in 2013 signalen van de GGD waren over het gastouderbureau, niet klopt en dat de Tweede Kamer hier niet goed over is geïnformeerd. Ook komt naar voren dat het groepsgewijs stopzetten van toeslagen in de CAF 11-zaak niet zorgvuldig is gebeurd. Op 29 mei 2019 brengen RTL Nieuws en Trouw naar buiten dat de Belastingdienst nepbewijs gebruikte om een gastouderbureau aan te pakken en de kinderopvangtoeslag voor honderden ouders onterecht stopzette.[976]

Op 11 juni 2019 stuurt staatssecretaris Snel (Financiën) een brief naar de Tweede Kamer waarin hij een oplossingsrichting schetst voor ouders in de CAF 11-zaak.[977] Op diezelfde dag spreekt de staatssecretaris met een aantal ouders die hierbij betrokken zijn. De staatssecretaris erkent in de brief dat sinds 2014 bij het stopzetten van de kinderopvangtoeslag van een groep ouders veel niet goed is gegaan en veel betrokken gezinnen in grote problemen zijn gekomen. Staatssecretaris Snel (Financiën) schrijft dat hij tot de overtuiging is gekomen dat er een te grote focus lag op het bestrijden van misbruik, de wetgeving deels te rigide is, er sprake was van een trage en onzorgvuldige uitvoering door Toeslagen en er in het gehele proces te weinig oog was voor de menselijke maat. De staatssecretaris kondigt in de brief aan dat hij de Adviescommissie uitvoering toeslagen heeft gevraagd hem te helpen bij het tegemoet komen van de ouders. Hij gaat met de staatssecretaris Van Ark (SZW) onderzoeken hoe bij het bepalen van het recht op kinderopvangtoeslag een meer proportionele benadering kan worden gekozen. De vaste commissie voor Financiën stelt hier vervolgens vragen over, die op 28 juni 2019 worden beantwoord.[978]

Op 4 juli 2019 vindt een algemeen overleg over het stopzetten van kinderopvangtoeslag plaats waarin deze stukken worden betrokken. Staatssecretaris Snel (Financiën) geeft in dat debat toe dat niet uit valt te sluiten dat veel meer ouders de dupe zijn geworden van fouten bij de Belastingdienst waardoor toeslagen ten onrecht zijn geweigerd. Hij maakt in dat debat excuses aan de ouders, maar niet aan het gastouderbureau.[979] In het tweeminutendebat over dit algemeen overleg worden zes moties ingediend door de leden Omtzigt (CDA) c.s., Omtzigt (CDA) en Lodders (VVD), Leijten (SP), Van Weyenberg (D66) c.s., Azarkan (DENK) en Lodders (VVD) c.s.[980] Vier moties worden aangenomen. Kamerleden Omtzigt (CDA), Leijten (SP) en Azarkan (DENK) stellen vervolgens vragen in het verlengde van dat debat en vragen

976 Kamerstuk II 2020/21, 35510 nr. 2.
977 Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 490.
978 Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 516.
979 Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 520.
980 Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 503, 505 t/m 509.

diverse brieven over dit onderwerp.[981] Op 20 september 2019 antwoordt staatssecretaris Snel (Financiën).[982] Deze brief wordt betrokken bij het algemeen overleg Belastingdienst van 25 september en het nog te plannen algemeen overleg over het stopzetten van kinderopvangtoeslag.[983]

Omdat de Kamer maar geen duidelijkheid krijgt van de staatssecretaris over de omvang van dit probleem start de SP een meldpunt. Op 28 augustus 2019 neemt staatssecretaris Snel een zwartboek van de SP in ontvangst naar aanleiding van het meldpunt stopgezette kinderopvangtoeslag. In het zwartboek komt een aantal keer naar voren dat de Belastingdienst ouders opzet/grove schuld heeft verweten en welke gevolgen dit voor de ouders heeft gehad. Hierdoor worden de gevolgen voor mensen ook bij het ministerie zichtbaar.

Op 9 oktober 2019 besluiten staatssecretarissen Van Ark (SZW) en Snel (Financiën) om de in juli voorgestelde optie voor proportioneel vaststellen verder te gaan uitwerken. Op 25 december 2019 wordt proportioneel vaststellen geregeld in het Verzamelbesluit Toeslagen.[984]

Kamerleden acteren op de uitspraken Raad van State over de alles-of-nietsbenadering
Op 23 oktober 2019 doet de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in twee zaken over de kinderopvangtoeslag. Bij deze uitspraken komt de Raad terug op eerdere uitspraken en verlaat de Raad de alles-of-nietsbenadering, daar waar het deze eerder juist bevestigde. Er wordt een evenredigheidslijn geïntroduceerd, waarmee de Dienst Toeslagen meer mogelijkheden krijgt om in individuele gevallen maatwerk te leveren.

Op 4 november 2019 dienen de leden Omtzigt (CDA), Lodders (VVD) en Leijten (SP) bij het wetgevingsoverleg over het Belastingplan 2020 een motie in, waarin de regering wordt verzocht onmiddellijk de invordering tijdelijk te stoppen bij toeslagzaken die CAF-gerelateerd zijn.[985] Staatssecretaris Snel (Financiën) zegt tijdens het debat in reactie op de motie toe om lopende dwanginvorderingsmaatregelen bij alle toeslagzaken op te schorten. Deze motie wordt op 14 november aangenomen.[986]

Kamer laat zich grondig informeren over het rapport van commissie-Donner voordat zij in debat gaat met de staatssecretaris en uiteindelijk treedt de staatssecretaris af
Op diezelfde dag, 14 november 2019, brengt de Adviescommissie uitvoering toeslagen (commissie-Donner) het interimadvies *Omzien in verwondering* uit.[987] De Adviescommissie is van mening dat in de CAF 11-zaak sprake was van institutionele vooringenomenheid. Daarmee bedoelt de Adviescommissie dat de Dienst Toeslagen vanaf het begin uitging van het vermoeden dat de CAF 11-ouders fraude hadden gepleegd. Dit vermoeden was niet gebaseerd op het persoonlijke handelen van de ouders, maar op het enkele feit dat zij in het kader van de

981 Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nrs. 58, 61 en 62.
982 Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 529.
983 Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 532.
984 Kamerstuk II 2020/21, 35510 nr. 2.
985 Kamerstuk II 2019/20, 35302, nr. 21.
986 Handelingen II 2019/20, nr. 24, item 11.
987 De Adviescommissie uitvoering toeslagen wordt in mei 2019 door het kabinet ingesteld om te adviseren over een passende oplossing voor ouders in het zogenoemde CAF 11-dossier en ook breder voor mensen door de werking van de kinderopvangtoeslag in financiële moeilijkheden zijn gekomen.

CAF 11-zaak werden gecontroleerd.[988] De Adviescommissie stelt een compensatieregeling voor de CAF 11-ouders voor.

Op 15 november 2019 reageert staatssecretaris Snel (Financiën) op het rapport van de Adviescommissie. Hij omarmt het advies en neemt de aanbevelingen over.[989] De kabinetsreactie wordt vervolgens betrokken bij het plenaire debat van 4 december over de CAF-11 zaak over ten onrechte ingevorderde kinderopvangtoeslagen. Voorafgaand aan dat debat vraagt de vaste commissie voor Financiën aan de staatssecretaris van Financiën om de reeds opgevraagde en nog niet verstrekte stukken over de CAF 11-zaak te doen toekomen. Ook besluit de vaste commissie voor Financiën een gesprek te voeren met de commissie-Donner, op 28 november een rondetafelgesprek te voeren met de Nationale ombudsman, de Algemene Rekenkamer en enkele hoogleraren bestuursrecht en staatsrecht en de leden Omtzigt (CDA), Leijten (SP) en Azarkan (DENK) een voorstel te laten doen voor schriftelijke vragen in aanloop naar het debat die andere leden kunnen aanvullen. De gestelde vragen worden op 2 december beantwoord.[990]

Op 4 december 2019 vindt een kritisch debat plaats over de CAF 11-zaak over ten onrechte ingevorderde kinderopvangtoeslagen.[991] In dat debat is veel aandacht voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer die te wensen over laat en over het hoe allemaal zo ver heeft kunnen komen. Staatssecretaris Snel (Financiën) geeft in het debat onder meer aan dat voor hem als een paal boven water staat dat het systeem moet worden aangepast, maar dat daarvoor nog meer kennis en inzicht nodig is. De leden Leijten (SP), Azarkan (DENK) en Van Kooten-Arissen (Groep Lid- Van Kooten-Arissen) dienen een motie van wantrouwen in. Deze wordt niet aangenomen.[992] Veel andere moties worden wel aangenomen, zoals van de leden Omtzigt (CDA) c.s., Snels (GroenLinks), Bruins (ChristenUnie) en Van Weyenberg (D66), Lodders (VVD) en Van Weyenberg (D66), en Van Raan (PvdD).[993]
Vervolgens ontvangt de Kamer een aantal brieven, waaronder op 11 december een brief over het verzoek om inzage in het dossier Toeslagen, naar aanleiding van de zwartgelakte dossiers van de negentien ouders die met het lid Leijten (SP) op 11 november in Rotterdam hun toeslagendossiers hadden opgevraagd.[994] Het lid Leijten (SP) vraagt op 11 december een debat aan.[995]
In het weekend van 14 december 2019 komen er vervolgens weer mediaberichten van Jan Kleijnnijenhuis in Trouw over de Belastingdienst die de wet veel langer negeerde dan eerder gemeld.[996]

Het debat over het toeslagenschandaal vindt plaats op 18 december 2019. Daarin kondigt staatssecretaris Snel (Financiën) zijn vertrek aan.[997]

988 Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 546.
989 Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 538.
990 Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 550.
991 Handelingen II 2019/20, nr. 32 item 3; Handelingen II 2019/20, nr. 32 item 6.
992 Handelingen II 2019/20, nr. 34 item 14.
993 Handelingen II 2019/20, nr. 34 item 14.
994 Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 577.
995 Handelingen II 2019/20, nr. 35 item 10.
996 Trouw (14-12-2019). Belastingdienst negeerde de wet vaal langer dan eerder gemeld. Geraadpleegd op 29 januari 2024. trouw.nl/economie/belastingdienst-negeerde-de-wet-veel-langer-dan-eerder-gemeld~bd772323b/.
997 Handelingen II 2019/20, nr. 38, item 14.

Op 24 december 2019 meldt minister Hoekstra van Financiën aan de Tweede Kamer dat 280 van de 287 CAF 11-ouders de compensatie hebben ontvangen.

Uiteindelijk zal op 15 januari 2021, na het verschijnen van het rapport *Ongekend onrecht* van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, het voltallige kabinet aftreden vanwege het toeslagenschandaal.

9.3.3 Casus: Problemen met de uitvoering van de fraudewet

Problemen met fraudewet van begin af aan duidelijk bij Kamerleden
De fraudewet die op 5 juli respectievelijk 2 oktober 2012 is aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer treedt op 1 januari 2013 in werking. Echter, nog voordat de fraudewet in werking treedt, komen er diverse signalen uit het land over de onuitvoerbaarheid van de wet. Zo uit de Nationale ombudsman in een NOS-artikel op 26 november 2012 kritiek op de fraudewet. Hij noemt de nieuwe wet onuitvoerbaar en stelt dat de uitvoeringsorganisaties de wet te dwingend vinden. Ook stelt hij dat veel uitkeringsfraude onbedoeld gebeurt door het niet begrijpen van de formulieren of te laat zijn met het opgeven van gegevens.[998] Ook wethouder Den Besten van Utrecht uit in diverse media kritiek en stelt dat de fraudewet te streng is.[999] Naast deze berichten uit de media krijgen Kamerleden ook via eigen kanalen berichten dat de fraudewet hardvochtig uitwerkt, bijvoorbeeld via werkbezoeken, contacten met wethouders of de eigen mailbox. Zo geeft de heer Heerma, Kamerlid van het CDA in het openbaar verhoor aan dat hij in het najaar 2012, toen hij net Kamerlid was, persoonlijk bij werkbezoeken bij gemeenten en bij de sociale diensten dergelijke signalen hoorde.[1000] Kamerlid Karabulut (SP) geeft in het openbaar verhoor aan dat zij, omdat zij ook woordvoerder bijstand was, allerhande klachten binnenkreeg van mensen die zich onheus bejegend voelden of wiens uitkering tijdelijk was stopgezet.[1001]

Kamerleden adresseren signalen, maar stellen geen vragen over het boetebesluit
In het eerste algemeen overleg over handhaving nadat de fraudewet is aangenomen, op 28 november 2012, en vlak na het aantreden van het kabinet-Rutte II, bestaande uit VVD en PvdA, wordt door alle leden ingegaan op deze signalen. Aan minister Asscher (SZW) wordt gevraagd hoe het kan dat er problemen zijn met de uitvoerbaarheid terwijl de Kamer steeds heeft begrepen dat dat niet het geval is, zo ook blijkt uit de uitvoeringstoetsen van UWV en de SVB en het uitvoeringspanel van de gemeenten. De leden waren in de veronderstelling dat de gemeenten bij de uitvoering van de fraudewet een zekere beleidsvrijheid hebben om maatwerk te leveren en dat zij aan de hand van de omstandigheden van het geval kunnen bepalen of er

998 NOS (26-11-2012). Kritiek Ombudsman op fraudewet. Geraadpleegd op 4 januari 2024. nos.nl/artikel/444720-kritiek-ombudsman-op-fraudewet.

999 Groot, M. de (21-11-2012). Fraudewet niet realistisch. Geraadpleegd op 4 januari 2024. binnenlandsbestuur.nl/sociaal/de-nieuwe-fraudewet-vraagt-veel-van-gemeenten; RTV Utrecht (27-11-2012). Utrechtse wethouder tegen nieuwe fraudewet. Geraadpleegd op 4 januari 2024. rtvutrecht.nl/nieuws/899337/utrechtse-wethouder-tegen-nieuwe-fraudewet; NOS (28-11-2012). Den Besten (PvdA): fraudewet te streng. Geraadpleegd op 4 januari 2024. nos.nl/video/444914-den-besten-pvda-fraudewet-te-streng

1000 Verslag openbaar verhoor van de heer Heerma, 25 september 2023.

1001 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Karabulut, 14 september 2023.

sprake is van al dan niet verwijtbaar handelen. Als daar sprake van is, hebben de gemeenten mogelijkheden voor de wijze waarop een boete kan worden voldaan.[1002]

In hetzelfde debat staat ook de definitieve tekst van de AMvB, het Besluit aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Boetebesluit) op de agenda, die de Kamer op 19 oktober 2012 ontvangt, een maand voor het algemeen overleg.[1003] Daarin is de hoogte van de boetes en de verwijtbaarheid verder uitgewerkt, wat er volgens de nota van toelichting op neerkwam dat er nauwelijks rekening kon worden gehouden met de mate van verwijtbaarheid en in feite sprake was van gefixeerde boetes (zie ook hoofdstuk 4). Dit boetebesluit kwam in het debat nauwelijks aan de orde.

Minister Asscher (SZW) geeft in het debat in antwoord op vragen van diverse Kamerleden aan dat deze wet niet bedoeld is voor mensen die zich vergissen of een formulier verkeerd invullen, en dat de wet in de praktijk ook niet zo zal gaan werken. Ook zegt hij in het debat toe om met gemeenten en Nationale ombudsman de vinger aan de pols te houden en serieus te kijken naar de uitvoeringsproblemen.

Diverse Kamerleden dringen herhaaldelijk aan om met oplossingen te komen, maar er is nog niet voldoende draagvlak voor het aanpassen van de wet

In het algemeen overleg handhaving van 31 oktober 2013, tien maanden na inwerkingtreding van de wet, komen de problemen met de fraudewet opnieuw aan de orde, waarbij het veelal weer over de onduidelijkheden rondom verwijtbaarheid gaat. Vooral het lid Heerma (CDA) gaat in op de signalen uit het land: *"Wij horen steeds meer geluiden, noodkreten zelfs, dat er in de handhaving helemaal geen verschil wordt gemaakt tussen goedwillenden en kwaadwillenden. Sterker nog, de focus lijkt meer op de eerste groep te liggen dan op de tweede."* In zijn openbaar verhoor geeft hij aan dat hij tot deze uitspraak kwam als optelsom van al zijn gesprekken met en werkbezoeken aan bijvoorbeeld sociale diensten, sociale rechercheurs en schuldhulpverleners, naast wethouders en bijvoorbeeld de Landelijke Cliëntenraad. Ondanks dat het CDA voor de wet heeft gestemd, is de toonzetting van Heerma, die hij ook in de pers uit, dat de minister vooralsnog faalt: *"Mij bekruipt steeds meer het gevoel dat de Minister vooralsnog faalt op het punt van de handhaving. Ik wil hem oproepen om een tandje bij te zetten. Maak de gewekte verwachtingen ook echt waar! De echte boeven ontspringen nog te vaak de dans."*[1004]

Minister Asscher (SZW) geeft in het algemeen overleg van 31 oktober 2013 over de uitvoering van de fraudewet het volgende aan: *"De eerste indruk van de uitvoering van de fraudewet is positief. Het aantal klachten bij de Ombudsman is vooralsnog beperkt: kleiner dan tien."* De minister belooft tijdens het overleg de fraudewet te zullen monitoren en in het jaarverslag SZW in het voorjaar 2014 uitgebreid aandacht te besteden aan de monitoring. Wat betreft verwijtbaarheid zegt hij: *"Met de wet wordt bekeken of mensen zich al dan niet aan de regels houden. Als dat niet het geval is, volgt er een sanctie. Bij die sanctie wordt de verwijtbaarheid meegenomen. Dat is ook de rode draad in mijn beantwoording. De wetgeving is streng, dat is*

1002 Kamerstuk II 2012/13, 17050, nr. 426.
1003 Kamerstuk II 2012/13, 33207, nr. 25.
1004 Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 448, pp. 3-4.

waar. De boetes zijn hoog, dat is ook waar. Dat kan altijd leiden tot schrijnende gevallen. Dat is op zich niet nieuw. Het kan ook zijn dat sprake is van vergissingen, want waar uitgevoerd wordt, zijn vergissingen mogelijk. Gelukkig hebben wij in ons land rechtsmiddelen. Het staat iedere burger en ieder bedrijf vrij om tegen sancties in het geweer te komen want ook de overheid kan zich vergissen."[1005]

De heer Asscher geeft in zijn openbaar verhoor echter aan dat hij persoonlijk vond dat de wet moest veranderen en hij daar in begin 2013 al gesprekken over had met zijn ambtenaren, maar dat dat nog niet de opvatting was van het kabinet. Aangezien het kabinet met één mond spreekt kon hij dit niet zeggen.[1006]

Naar aanleiding van dat algemeen overleg Handhaving van 31 oktober 2013 dienen de leden Heerma (CDA) en Van Weyenberg (D66) op 21 november 2013 bij het tweeminutendebat een motie in waarin zij de regering verzoeken te bezien of en hoe de bestuurlijke boete binnen de ketenaansprakelijkheid binnen de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) vaker kan worden gematigd door de boete aan te passen aan de ernst van de overtreding, de mate van de verwijtbaarheid en de evenredigheid; en in aanloop naar de evaluatie van de fraudewet het gebruik van het begrip 'verwijtbaarheid' te monitoren.[1007] In dat debat geeft minister Asscher (SZW) aan dit te zullen doen en dit te zien als onderstreping van zijn beleid voor wat betreft de fraudewet. Voor wat betreft de Wav ontraadde hij de motie.[1008] De heer Heerma (CDA) geeft in zijn openbaar verhoor aan dat de bedoeling van de motie echter niet was om te wachten tot 2017 wanneer de evaluatie zou plaatsvinden en dit in de tussentijd te laten bestaan, maar om nu actie te ondernemen en te bezien of er in de uitvoering van de wet meer ruimte moest komen voor maatwerk en meer ruimte om invulling te geven aan dat begrip 'verwijtbaarheid'.[1009]

Deze motie wordt door hen aangehouden bij de stemmingen op 26 november 2013, omdat zij een scherpere motie nodig achten om het dossier wel aan het rollen te krijgen en omdat zij geen steun voelen voor het deel betreffende de Wav.

Ook wordt er een motie ingediend door de leden Siderius (SP) en Heerma (CDA) waarin zij de regering verzoeken om aan de Nationale ombudsman te vragen om onderzoek te doen naar het boetebeleid van het UWV, zodat duidelijk wordt of boete en schuld nog met elkaar in verhouding staan en de opgelegde sancties als proportioneel en rechtvaardig kunnen worden bestempeld.[1010] Deze motie is verworpen.

Kamerleden voeren druk op om met oplossingen te komen en een motie krijgt het kabinet uiteindelijk in beweging

Op 4 maart 2014 worden er door het lid Heerma (CDA) aan minister Asscher (SZW) in het mondeling vragenuur vragen gesteld over gemeenten die de noodklok luiden over de negatieve gevolgen van de fraudewet in de sociale zekerheid (Rtlnieuws.nl, 1 maart 2014). De

1005 Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 448.
1006 Verslag openbaar verhoor van de heer Asscher, 25 september 2023.
1007 Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 443.
1008 Handelingen II 2013/14, nr. 27, item 8.
1009 Verslag openbaar verhoor van de heer Heerma, 25 september 2023.
1010 Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 444.

minister verwijst in dat vragenuur naar de brief die eind mei naar de Kamer zal komen en dat hij dan zo nodig zal komen met aanpassingen en voorstellen om de problemen op te lossen.[1011]

In april 2014 worden door een aantal leden schriftelijke vragen gesteld over Marokkanen die niet zouden meewerken met de SVB. Zo stelt op 10 april 2014 het lid De Graaf (PVV) vragen aan staatssecretaris Klijnsma (SZW) over het Paroolbericht *"Fraudevraag van Sociale Verzekeringsbank zint Marokkanen niet."*[1012] De leden Schut-Welkzijn (VVD) en Potters (VVD) stellen op 11 april vragen aan minister Asscher (SZW) over het Telegraafbericht *"Fraude Marokkanen aangemoedigd."*[1013]

Op 27 mei 2014 vindt op initiatief van het lid Karabulut (SP) een dertigledendebat plaats over gemeenten die de noodklok luiden over de negatieve gevolgen van de fraudewet.[1014] Mevrouw Karabulut geeft in haar openbaar verhoor aan dat zij dit spoeddebat wilde omdat er zich steeds meer schrijnende gevallen aandienden van mensen wier rechtszekerheid en bestaanszekerheid werden aangetast. *"Dat zijn mensen die het niet heel breed hebben, die soms al kampen met schulden, en vervolgens met nog grotere problemen worden opgezadeld."* Dat moest volgens Karabulut worden aangepakt.[1015]

In aanloop naar dit debat brengen in april 2014 de woordvoerders van de commissie Sociale Zaken een bezoek aan het UWV. Kamerlid Heerma (CDA) geeft in zijn openbaar verhoor aan dat dit in zijn herinnering het eerste moment is dat vanuit het UWV duidelijk signalen komen over wat deze wet in de praktijk doet. Dat gaat met name over de minimumboete, maar ook over de verwijtbaarheid. "*[...] daar wordt ook de vraag gesteld: wanneer is iemand 100% minder verwijtbaar? Het antwoord daarop was: als iemand in coma lag."*[1016]

Ook komen er steeds meer berichten naar buiten van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, wethouders, werkzoekenden en de media over onrechtvaardige wetten en regels op grond waarvan onschuldige mensen als fraudeurs worden behandeld terwijl echte fraudeurs buiten schot blijven. Op de dag van het debat wordt door het lid Karabulut een zwartboek van de Stentor aan de minister overhandigd en de Nationale ombudsman kondigt op de dag van het debat, na hun eerste verkenning, een vervolgonderzoek aan.

Minister Asscher (SZW) stuurt de dag voor het debat nog een, eerder voor mei aangekondigde, brief naar de Kamer met daarbij een aantal onderzoeken waarin opnieuw de conclusie wordt getrokken dat er geen aanleiding is om de wet aan te passen. Wel worden de intenties herhaald om de uitvoering te verbeteren.[1017]

In het dertigledendebat wordt vooral ingegaan op maatregelen die de minister aankondigt in zijn brief maar pas in het najaar zal uitwerken, zodat ook het vervolgonderzoek van de

1011 Kamervragen zonder Antwoord mondelinge vragen II 2013/14, 2014Z03950.
1012 Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 1904.
1013 Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 1957.
1014 Handelingen II 2013/14, nr. 86, item 20.
1015 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Karabulut, 14 september 2023.
1016 Verslag openbaar verhoor van de heer Heerma, 25 september 2023.
1017 Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 474.

Nationale ombudsman kan worden betrokken. Met name het CDA, D66 en de SP vinden het allemaal veel te traag gaan en zijn van mening dat aanpassingen van de wet nodig zijn. Zij dienen dan ook moties in om daar beweging in te krijgen. Een motie van de leden Karabulut (SP), mede ondertekend door de leden Heerma (CDA) en Van Weyenberg (D66), die het kabinet verzoekt de wet te wijzigen zodat deze recht doet aan de bezwaren van werkzoekenden, de Nationale ombudsman en uitvoeringsinstanties. De tweede motie wordt ingediend door de leden Heerma (CDA) en Van Weyenberg (D66) en verzoekt de regering om voor 1 oktober 2014 met voorstellen te komen voor een concrete uitwerking van onder meer de criteria van 'de mate van verwijtbaarheid'.[1018] De heer Heerma geeft in zijn openbaar verhoor aan dat die motie voortborduurde op hun eerdere motie uit oktober 2013, waarbij de minimumboete nu ook werd meegenomen en dat zij naar aanleiding van het spoeddebat hun motie nog enigszins hebben aangepast, aangezien de minister een aantal concrete zaken benoemde waardoor de motie niet zou worden ontraden, waaronder het aanpassen van de datum van 1 september naar 1 oktober. Heerma gaf tevens aan dat de motie van Karabulut (SP), Van Weyenberg (D66) en hemzelf kansloos was. *"Die zou het niet gaan halen. Volgend op de motie die ik in oktober al had ingediend, wilden wij het dossier aan het rollen krijgen. Dan is dubbel gestikt soms beter dan enkel. We hadden dus ook een motie gemaakt die het vervolg was op de motie van oktober."*[1019]

Op 3 juni 2014 ontvangt de Kamer over de gewijzigde motie nog een brief van minister Asscher (SZW), waarin hij aangeeft het oordeel over de motie 'over te laten aan de Kamer', wat betekent dat hij er geen bezwaar tegen heeft als de Kamer voorstemt. Diezelfde dag wordt over de moties gestemd. De motie van de leden Karabulut (SP), Heerma (CDA) en Van Weyenberg (D66) wordt niet aangenomen en die van de leden Heerma (CDA) en Van Weyenberg (D66) wel. De heer Asscher geeft in zijn openbaar verhoor aan dat hij in diezelfde periode zijn ambtenaren vraagt om opties van mogelijke aanpassingen in beeld te brengen en dus te beginnen met het werk dat uiteindelijk moet gaan leiden tot een wetswijziging.[1020]

Op 25 juni 2014 is er weer een algemeen overleg over handhaving waarin met name wordt ingegaan op malafide uitzendbureaus en de Wav.[1021] Ook het belang van het oplossen van de problemen met de fraudewet komt aan de orde, mede naar aanleiding van de brief op de agenda over het monitoren van de fraudewet en rapportage fraudeaanpak en handhaving.[1022] Minister Asscher geeft daarbij aan in het najaar te komen met een concrete brief.

Ook worden in juli 2014 schriftelijke vragen gesteld over de uitwerking van de fraudewet, bijvoorbeeld door de leden Schouten (CU), Kerstens (PvdA) en Karabulut (SP) die de minister vragen om een reactie op een krantenartikel uit de Gelderlander *"Actie na boete van 12.000 euro voor lasser in Veenendaal"*, waarbij een werkgever gestraft wordt omdat het UWV een fout heeft gemaakt.[1023]

1018 Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 475; Kamerstuk II 2013/14, 17050 nr. 477.
1019 Verslag openbaar verhoor van de heer Heerma, 25 september 2023.
1020 Verslag openbaar verhoor van de heer Asscher, 25 september 2023.
1021 Kamerstuk II 2014/15, 17050, nr. 486.
1022 Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 474.
1023 Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 119.

De Minister stelt de Kamer een aantal keren onterecht gerust, waardoor de Kamer niet doorpakt
In de periode 2012-2014 wordt er door Kamerleden in diverse debatten gewezen op de harde uitwerking van de fraudewet en wordt er gevraagd naar de zienswijze van het kabinet op de mate van verwijtbaarheid en de hoogte van de boetes. Keer op keer krijgt de Tweede Kamer geruststellende antwoorden. Zo geeft minister Asscher (SZW) bij het algemeen overleg over handhaving op 28 oktober 2012 aan dat deze wet niet bedoeld is voor mensen die zich vergissen of een formulier verkeerd invullen, en dat de wet in de praktijk ook niet zo zal gaan werken. In het eerste debat na invoering van de fraudewet over handhaving op 31 oktober 2013 geeft hij aan dat het beleid erop gericht is dat de boete wordt aangepast aan de ernst van de overtreding en dat, op basis van klachten bij de Nationale ombudsman, de eerste indruk van de uitvoering van de wet goed is. In het tweeminutendebat van 21 november 2013 geeft de minister wederom aan dat de boete wordt aangepast aan de ernst van de overtreding en beschouwt de motie die dan wordt ingediend als ondersteuning van zijn beleid. In zijn brief van mei 2014, voorafgaand aan het dertigledendebat over gemeenten die de noodklok luiden over de negatieve gevolgen van de fraudewet, geeft minister Asscher (SZW) opnieuw aan dat er geen aanleiding is om de wet aan te passen, maar dat er maatregelen komen die de uitvoering zullen verbeteren.

De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep wijzigt de uitvoeringspraktijk direct, het wetsvoorstel tot aanpassing van de wet volgt pas ruim een jaar later, ondanks verschillende inspanningen van Kamerleden
Op 24 november 2014 oordeelt de Centrale Raad van Beroep dat onderdelen van de fraudewet in strijd zijn met het recht. Met deze uitspraak wordt de uitvoeringspraktijk per direct gewijzigd.

Naar aanleiding van die uitspraak geeft minister Asscher (SZW) op 27 november 2014 in het debat over de begroting SZW 2015 aan dat hij gaat bezien wat de consequenties van de vergaande uitspraak zijn voor zowel de wet als uitvoeringspraktijk.

Eind 2014 komen ook de Nationale ombudsman en de Inspectie SZW met kritische rapporten over de fraudewet: in november verschijnt het inspectierapport *De boete belicht* en op 4 december verschijnt *Geen fraudeur, toch boete* van de Nationale ombudsman. Minister Asscher (SZW) stuurt vervolgens op 16 december een brief naar de Tweede Kamer waarin hij aangeeft de wet- en regelgeving aan te gaan passen als gevolg van deze uitspraak en de verschenen rapporten. De minister geeft daarin aan medio 2015 met een voorstel te komen.[1024] In een algemeen overleg over handhaving, gehouden op 17 december 2014, werden deze brief en de rapporten besproken.[1025]

In 2015 worden veel schriftelijke vragen gesteld over de uitvoering van de fraudewet. Zo stellen de leden Nijkerken-de Haan en Schut-Welkzijn (beiden VVD) op 17 april vragen aan minister Asscher (SZW) en staatssecretaris Klijnsma (SZW) over het bericht in Binnenlands Bestuur "Fraude loont." De leden Kerstens en Oosenbrug (beiden PvdA) stellen naar aanleiding van de uitzending van De Monitor op 21 april vragen aan staatssecretaris Klijnsma (SZW)

1024 Kamerstuk II 2014/15, 17050, nr. 495.
1025 Kamerstuk II 2014/15, 17050, nr. 501.

en minister Ronald Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) over "*de inhuur door gemeenten van externe bureaus op no cure no pay basis voor onderzoek naar uitkeringsfraude*." Het lid Öztürk (Groep Kuzu/Öztürk) stelt op 28 april vragen aan minister Asscher (SZW) en staatssecretaris Klijnsma (SZW) over het bericht in Trouw over *"screening door de SVB van ouderen met een Turkse achtergrond op buitenlandse bezittingen."* Het lid Schouten (ChristenUnie) stelt op 30 april vragen aan minister Asscher (SZW) over het "*opleggen van een werkstraf aan een uitkeringsgerechtigde vanwege het niet opgeven van vrijwilligerswerk"* naar aanleiding van een bericht van het Nederlands Dagblad. Het lid Karabulut (SP) stelt op 1 mei vragen aan minister Asscher (SZW) over een bericht in Trouw *"Sociaal rechercheurs slaan alarm: bijstandsfraude loont"* en op diezelfde dag ook vragen aan minister Asscher (SZW) over het internetbericht dat een bijstandsgerechtigde is veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf vanwege vrijwilligerswerk. Op 11 mei stelt het lid Kerstens (PvdA) vragen aan minister Asscher (SZW) over het heroverwegen van boetes die op grond van de te versoepelen fraudewet zijn opgelegd naar aanleiding van het artikel van De Monitor "*Leeuwarden negeert minister en betaalt fraudeboetes wel terug.*" Op 21 mei stelt het lid Kerstens (PvdA) vragen aan staatssecretaris Klijnsma (SZW) over de beleidsvrijheid van gemeentes bij fraudebestrijding, naar aanleiding van een bericht in Binnenlands Bestuur. Het lid Karabulut (SP) doet dit ook. Op 7 juli stelt het lid Schut-Welkzijn (VVD) vragen aan minister Asscher (SZW) over het bericht in Trouw dat UWV fraudemeldingen opzij legt (ingezonden 7 juli 2015). Op 9 oktober stellen de leden Kerstens en Oosenbrug (beiden PvdA) aan staatssecretaris Klijnsma (SZW) vragen over het NRC Next bericht over stopgezette uitkeringen als gevolg van onderzoeken van externe bureaus ingehuurd door gemeenten.[1026]

Ondanks alle signalen duurt het lang voordat het wetsvoorstel tot aanpassing van de fraudewet naar de Kamer wordt gestuurd. Zoals ook in eerdere hoofdstukken beschreven komt dit doordat het kabinet van mening verschilde in hoeverre de wet gewijzigd moest worden en werd er vanuit Kamerleden druk op het kabinet uitgeoefend over de invulling van de aanpassingen. Zo heeft de minister in mei 2015 overleg met Kamerleden van de PvdA- en VVD-fractie en heeft het lid (en woordvoerder fraudewet) Schut-Welkzijn (VVD) rechtstreeks contact met minister Asscher (SZW), waarin zij onderhandelt over de wijze waarop de aanpassingen kunnen worden ingevuld. De VVD pleit ervoor om de fraudewet te handhaven en alleen het boetebesluit op kleine onderdelen te wijzigen. De minister gaat daar in eerste instantie in juni 2015 in mee, ondanks het feit dat de aangenomen motie vraagt om aanpassing van de wet. De aanpassingen in de wet zullen niet verder gaan dan strikt juridisch noodzakelijk. In het najaar komt een kritisch advies van de Raad van State, dat vraagt om herziening van het voorstel.

Het duurt vervolgens tot 27 januari 2016 totdat het wetsvoorstel voor de aanpassing van de fraudewet wordt ingediend, te weten het wetsvoorstel Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete.

1026 Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2249; Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2489; Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2422; Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2637; Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2477; Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2638; Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2478; Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2621; Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2622; Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 3233; Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 578.

9.4 De Tweede Kamer heeft hard fraudebeleid aangejaagd

9.4.1 Inleiding

Kamerleden hebben niet alleen een controlerende rol gehad, ze hebben het beleid ook aangejaagd. De commissie signaleert dat er in de afgelopen decennia een brede consensus in het parlement was voor het steeds harder aanpakken van potentiële fraudeurs. Binnen het parlement was er brede steun voor het bestrijden van fraude met uitkeringen, om het maatschappelijk draagvlak voor socialezekerheidsvoorzieningen te behouden (paragraaf 9.4.2). Nagenoeg alle politieke partijen hebben gepleit voor een strenger fraudebeleid binnen de sociale zekerheid en toeslagen. Deze aanjagende rol van de Tweede Kamer heeft een effect gehad op hoe bewindspersonen (paragraaf 9.4.3), ambtenaren en uitvoeringsorganisaties (paragraaf 9.4.4) hebben gehandeld. Zij voelden zich opgejaagd en onder druk gezet door de manier waarop er in de Kamer is gesproken over onderwerpen en hebben dit meegenomen in hun handelen.

9.4.2 Breed draagvlak voor een streng fraudebeleid

Binnen het parlement is er door de jaren heen brede steun voor het bestrijden van fraude met uitkeringen, waarbij het behouden van maatschappelijk draagvlak voor en (financiële) houdbaarheid van de sociale zekerheidsvoorzieningen belangrijke doelen zijn. Ook het strenger aanpakken van fraude kent brede steun. Zo zijn de sancties voor uitkeringsgerechtigden vanaf de jaren negentig meermalen verzwaard, met name bij de fraudewet van 2013, alhoewel de fraudecijfers daar op dat moment eigenlijk geen aanleiding toe geven. Deze wet vloeit voort uit het regeerakkoord van kabinet-Rutte I (VVD, CDA en gedoogpartner PVV) waarin wordt aangekondigd dat fraude met uitkeringen zwaarder bestraft wordt, en wordt gesteund door een ruime meerderheid van het parlement. Ook bij de toeslagen vindt een verscherping plaats, met de invoering van de Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (Waftf) in 2014 die door het volledige parlement wordt gesteund.

Deze brede steun voor een streng fraudebeleid blijkt ook uit de verschillende verkiezingsprogramma's vanaf de jaren tachtig. Zo hebben diverse partijen al in de jaren tachtig aandacht voor het effectief bestrijden van fraude, maar vanaf 2010 wordt dit nog breder gedragen.

Kamerlid Heerma (CDA) geeft in zijn openbaar verhoor aan dat er in die tijd, en zeker vanaf het begin van deze eeuw, heel veel aandacht is voor fraude en voor de falende aanpak daarvan. "*Het grootste was dat als je in die tijd ergens op bezoek was of in een zaal was en daar met mensen sprak over waar je mee bezig was, de maatschappelijke discussie echt erover ging dat het hard aangepakt moest worden. En dan gaan uitleggen dat je de aanpak eigenlijk te hard vindt, is dan toch … Meestal krijg je de reactie: ja, maar jij bent toch ook voor de aanpak van fraude?*"[1027]

Er is dan ook brede steun voor de aanpak van fraude. Kamerlid Karabulut (SP) onderschrijft die brede steun voor de aanpak van fraude ook tijdens haar openbaar verhoor, maar benadrukt wel dat het om daadwerkelijke fraude gaat.

1027 Verslag openbaar verhoor van de heer Heerma, 25 september 2023.

Voor de hele Kamer, ook voor de SP, gold dat niemand fraude goedkeurde en dat men vond dat misbruik moet worden bestreden. Maar daarbij moet altijd de rechtszekerheid van mensen gewaarborgd worden. De schuldigen moeten natuurlijk worden aangepakt en niet de onschuldige mensen.

Openbaar verhoor Sadet Karabulut, 14 september 2023

In de politieke en maatschappelijke discussie was er brede consensus over dat fraude nooit mag lonen, dat fraude de bijl is aan de wortel van de sociale zekerheid en dat er lik-op-stukbeleid moest komen.

Openbaar verhoor Pieter Heerma, 25 september 2023.

Door de jaren heen vragen vrijwel alle politieke partijen in debatten aandacht voor een streng fraudebeleid, wat zich ook uit in diverse moties van zowel de oppositie als de coalitie. Zo dient Kamerlid Fritsma (PVV) op 3 april 2007 een motie in waarin hij de regering *"verzoekt te bewerkstelligen dat in geval van fraude met bijstandsuitkeringen de uitkering van de fraudeur voor het leven wordt stopgezet."*[1028] De motie wordt niet aangenomen. Karabulut (SP) dient op 31 maart 2009 bij een spoeddebat over fraude met kinderbijslag een motie in naar aanleiding van de constatering dat er fraude is met kinderbijslag in Turkije en Marokko en vraagt *"de handhavingsonderzoeken vanaf 2002 en toekomstige resultaten van handhavingsonderzoeken in Turkije en Marokko openbaar te maken."*[1029] Deze motie wordt aangenomen. Ook een motie van de leden Nicolaï (VVD), Spekman (PvdA) en Jan Jacob van Dijk (CDA) dat alle overtredingen moeten worden gestraft, ook die onder het eerder gebruikelijke bedrag van €6.000, wordt aangenomen.[1030] In 2009 bepleit de Fritsma (PVV) samen met onafhankelijk Kamerlid Verdonk dat de kinderbijslag voor kinderen in Turkije en Marokko moet stoppen.[1031] Ook pleit het lid Verdonk samen met het lid Fritsma (PVV) ervoor dat "*wanneer fraude met kinderbijslag is vastgesteld, te allen tijde wordt overgegaan tot strafrechtelijke vervolging van de fraudepleger."*[1032] Beide moties worden niet aangenomen.[1033]

In de periode 2010-2012, tijdens kabinet-Rutte I met gedoogsteun van de PVV, wordt de toon niet gematigder, getuige de motie van de leden De Jong (PVV) en Azmani (VVD) van 31 maart 2011: *"overwegende dat dit kabinet ervoor kiest, fraude niet te laten lonen; verzoekt de regering in geval van bijstandsfraude het fraudebedrag plus boete tot aan de laatste cent terug te vorderen inclusief wettelijke rente."*[1034] Deze motie wordt aangenomen. In 2011 komt de harde aanpak van fraude zelfs terug in de troonrede: *"Om het maatschappelijk draagvlak onder ons sociale stelsel te behouden, gaat de regering mensen die frauderen met uitkeringen, strenger straffen."*[1035]

1028 Kamerstuk II 2006/07, 17050, nr. 333.
1029 Kamerstuk II 2008/09, 17050, nr. 372.
1030 Kamerstuk II 2007/08, 17050, nr. 351.
1031 Kamerstuk II 2008/09, 17050, nr. 370.
1032 Kamerstuk II 2008/09, 17050, nr. 371.
1033 Van Atteveldt et al. (2024), pp. 106-107.
1034 Kamerstuk II 2010/11, 17050, nr. 405.
1035 Parlement.com. Troonrede 2011. Geraadpleegd op 24 januari 2024. parlement.com/id/viswavi7chw9/troonrede_2011_volledige_tekst

De PVV, na het aftreden van Rutte I weer in de oppositie, dient in juli 2012 een aantal moties in bij de behandeling van de fraudewet. Zo verzoeken de leden De Jong (PVV) en Van den Besselaar (PVV) *"de regering, per direct een grondig onderzoek te starten naar bijstandsfraude door niet-westerse allochtonen waarbij sprake is van het overtreden van de vermogenstoets in de Wwb"* en *"te bewerkstelligen dat te allen tijde een vermogenstoets zal worden uitgevoerd naar alle bezit in binnen- en buitenland bij aanvraag van een bijstandsuitkering."*[1036] Tevens verzoeken zij de regering *"te bewerkstelligen dat immigranten pas nadat deze tien jaar in Nederland hebben gewoond en gewerkt en geen strafbare feiten hebben gepleegd, aanspraak kunnen doen op de bijstand."*[1037] Deze moties worden verworpen.[1038]

Op 12 december 2012 dient het lid Heerma (CDA) bij het tweeminutendebat naar aanleiding van het algemeen overleg van 28 november 2012 over handhaving een motie in, waarin hij zich uitspreekt voor een strengere aanpak van fraude door het omdraaien van de bewijslast. Hij *"verzoekt de regering, te onderzoeken of het verzamelen van bewijslast kan worden verbeterd door bij vermoedens van hardnekkige en opzettelijke fraude de mogelijkheden voor het omdraaien van de bewijslast te verruimen."*[1039] Daarnaast dient het lid Karabulut (SP) de volgende motie in: *"overwegende dat nut en noodzaak van strengere regels niet of onvoldoende gebleken is en kennis over de exacte omvang van uitkeringsfraude ontbreekt; verzoekt de regering, een kosten- en batenanalyse te maken van de uitvoeringspraktijk handhaving- en sanctiebeleid SZW-wetgeving en de Kamer hierover te informeren."*[1040] Beide moties worden niet aangenomen.[1041]

9.4.3 Bewindspersonen voelen zich opgejaagd door de Tweede Kamer

Ook bewindspersonen voelen zich opgejaagd door de Kamer. Dat is vooral duidelijk te zien bij wat in de media de 'Bulgarenfraude' is gaan heten. Daarbij verwijten de Kamer en de media staatssecretaris Weekers (Financiën) dat hij de zaak bagatelliseert en zetten hem onder druk om zo spoedig mogelijk maatregelen te nemen.

In het plenaire debat van 14 mei 2013 over het feitenrelaas betreffende de fraude met toeslagen zegt bijvoorbeeld het lid Bashir (SP) het volgende: *"Wat de SP-fractie wél wil, is dat nu alles op alles wordt gezet om de vele miljoenen terug te vorderen die onterecht zijn uitgekeerd. Ook moet alles op alles worden gezet om onmiddellijk te stoppen met het uitbetalen van toeslagen aan de fraudeurs."* Het lid Van Ojik (GroenLinks) zegt: *"Het aantal betrokkenen neemt tijdens de trage opeenvolging van stappen steeds verder toe. In willekeurige volgorde noem ik: Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Belastingdienst, de FIOD, gemeenten, Rotterdam in dit geval, het Regionaal Informatie en Expertise Centrum, het Landelijk Informatie en Expertise Centrum, de Vreemdelingenpolitie, de politie van Rotterdam-Rijnmond en de officier van justitie. Alleen de verantwoordelijke staatssecretaris is in dit rijtje opvallend afwezig. Hoe kan dat nou? Kan dit allemaal niet wat simpeler en sneller? De staatssecretaris wist veel, deed te weinig en bagatelliseert het probleem."* Het lid Van Vliet (PVV) vat zijn inbreng als volgt samen: "*Kortom, om deze weeffout uit het systeem te halen en fraude*

1036 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 18; Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 19.
1037 Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 20.
1038 Van Atteveldt et al. (2024), pp. 106-107.
1039 Kamerstuk II 2012/13, 17050, nr. 422.
1040 Kamerstuk II 2012/13, 17050, nr. 423.
1041 Van Atteveldt et al. (2024), pp. 106-107.

keihard aan te pakken, is een slagvaardiger Belastingdienst nodig, met een krachtige leiding, waarbij staatssecretaris, ambtelijke top en uitvoerenden elkaar moeten ondersteunen en moeten kunnen vertrouwen. Ik verwacht dan ook van de staatssecretaris vandaag een sterk onderbouwde visie op dit cruciale punt. Het systeem moet immers fraudebestendig zijn. Het moet. Graag hierop een uitgebreide visie van de staatssecretaris." En het lid Koolmees (D66) zegt: "*Ik heb gisteren gezegd dat de geloofwaardigheid van de staatssecretaris tot een dieptepunt gedaald is. Ik heb nog één vraag, waarop ik graag een eerlijk antwoord wil. Vindt de staatssecretaris zichzelf de juiste persoon om dit probleem echt op te lossen?"*

Alleen het lid De Groot (PvdA) is wat milder en zet de omvang van deze fraude in perspectief: *"De omvang van de fraude met toeslagen bedraagt gecumuleerd sinds 2006 95 miljoen. Als je dat vergelijkt met andere vormen van belastingfraude, zou je kunnen zeggen: dan valt dat nog wel mee, hoewel elke euro fraude er één te veel is. Uit de Bulgarenkwestie blijkt dat het heel snel kan toenemen en dat het heel snel nieuwe vormen kan aannemen. Daar moet je dan zeer alert op zijn."* Andere Kamerleden vallen hem op zijn houding fel aan.[1042] De omvang van wat in de media 'Bulgarenfraude' is gaan heten blijkt uiteindelijk ongeveer €4 miljoen.[1043]

Tijdens het openbaar verhoor van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag omschrijft staatssecretaris van Financiën Weekers op 23 november 2020 de druk van de Kamer rond de Bulgarenfraude in 2013 als volgt: *"De maatschappelijke commotie rondom de Bulgarenfraude was buitengewoon groot. Het was niet alleen maatschappelijke commotie, het was ook in de Tweede Kamer grote commotie. Ik had de maatregelen die ik heb genomen in een Kamerbrief neergezet, maar desondanks kreeg ik van de Kamer een motie van wantrouwen aan de broek. Ik kreeg te horen dat ik de zaak bagatelliseerde en dat ik te weinig deed. Die motie heeft het in mei 2013 net niet gehaald."*[1044]

Het betreft de motie van wantrouwen van Omtzigt c.s. die hij in het plenaire debat van 14 mei 2013 over het feitenrelaas betreffende de fraude met toeslagen indient.[1045] Reden van het lid Omtzigt (CDA) daarvoor was: *"In onze ogen bagatelliseert de staatssecretaris de ernst van het probleem. Dit is geen incident. Het is structureler. Er waren zeven brieven en veel gelekte rapporten nodig om de waarheid boven tafel te krijgen. De opsporing stond niet centraal bij twee televisieoptredens, maar belemmert hier wel het geven van antwoorden op vragen over de aard en de omvang van de fraude en zelfs op de vraag of er al geld is teruggevorderd. We zijn het met de PvdA eens dat er een verstoorde vertrouwensrelatie is tussen de staatssecretaris en de Belastingdienst. Met de VVD zijn we het eens dat (we) met de kennis van nu wat andere keuzes gemaakt zouden hebben bij de fraudebestrijding. Echter, die kennis van nu was breder aanwezig. De aard en omvang zijn fors en daarom geniet de staatssecretaris niet langer het vertrouwen om deze fraude op te lossen."*[1046]

In het openbaar verhoor met de commissie geeft staatssecretaris Weekers (Financiën) de druk vanuit de Kamer en daarbuiten nogmaals aan: *"In die tijd stonden we allemaal onder enorme*

1042 Handelingen II 2012/13, nr. 81, item 13, pp. 44-46.
1043 Bijlage bij Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 465.
1044 Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 3, p. 807.
1045 Kamerstuk II 2012/13, 17050, nr. 433.
1046 Handelingen II 2012/13, nr. 81, item 13.

druk, van de media en van de Kamer. U kunt zich vandaag de dag misschien niet voorstellen hoe groot die druk was en hoe er elke dag voortdurend op mij en ook op de dienst werd ingebeukt. Mevrouw Van Brenk van Abvakabo, die met de heer Heerts in competitie was voor het voorzitterschap van de FNV, verscheen ook nog een paar keer 's avonds op televisie om te zeggen: "De staatssecretaris zit te jokken, want er liggen miljarden aan fraude voor het oprapen. Dat wordt allemaal niet aangepakt, en hij geeft de rapporten die er zijn niet vrij." Dat waren rapporten van het RIEC in Rotterdam, die ze op het departement ook niet kenden. Onder die druk moesten wij werken. […] De druk was enorm, niet alleen op mij maar op alle medewerkers, om een feitenrelaas proberen samen te stellen. Vanuit de Kamer wordt er heel vaak om een feitenrelaas gevraagd, maar als je dat moet gaan ophalen in een dienst met 25.000 mensen, als je die informatie op tafel moet krijgen, is dat enorm. Maar ik denk dat de ambtenaren die u heeft gesproken, daar al het een en ander over hebben gezegd. De enorme mediadruk, de enorme druk vanuit de Kamer, die je ook in het debat verwijt, als je het ook maar enigszins in perspectief probeert te plaatsen in de zin van: het is ernstig wat hier gebeurt; het is zelfs schokkend – dat voorbeeld met die bussen vanuit Bulgarije – maar we moeten ook oppassen dat we niet doorslaan … Mij werd […] in de Kamer verweten, van links tot rechts – ik kan u het rijtje Kamerleden van alle partijen noemen – […] dat ik de zaak bagatelliseerde. Dat was reden voor meneer Omtzigt om een motie van wantrouwen in te dienen, zelfs met het complete pakket maatregelen dat ik op tafel had gelegd. In die omstandigheid moet je dan werken. Dat doet wat met een bewindspersoon en dat doet wat met een dienst. Want de dienst voelt zich ook onheus bejegend. Zelf voel je je als verantwoordelijk bewindspersoon onheus bejegend als er wordt gezegd dat je hebt gelogen of dat je iets niet aan de Kamer hebt aangeboden. RTL was ermee bezig. U moet eens kijken wat de columnisten van alle dagbladen allemaal schreven, niet alleen over mij maar ook over de dienst. Dat is … Dat wordt … Nou goed. Dan is de ruimte om nog iets in perspectief te plaatsen, de ruimte voor nuance, totaal weg. Dat doet het ermee."[1047]

Ook directeur-generaal Belastingdienst Peter Veld geeft in zijn openbaar verhoor aan dat deze fraudezaak heel grote maatschappelijke en politieke ophef geeft en tot gevolg heeft dat de Kamer direct maatregelen eist.

> *Maatregelen werden geëist. Nalezen van de Handelingen van de Kamerdebatten is eigenlijk niet voldoende, omdat je dan de toon van de muziek niet meer hoort. Je ziet dan gewoon letters. Dat ging er heel heftig aan toe, zeg maar. Dus het was wel belangrijk om de maatregelen die we wilden nemen zo snel mogelijk in voorbereiding te nemen en daar geen tijd mee te verliezen.*
>
> *Openbaar verhoor Peter Veld, 3 oktober 2023*

Maar ook buiten deze casus ziet de commissie dat bewindspersonen worden opgejaagd door de Tweede Kamer. Zo ontstond er in september 2018 maatschappelijke onrust door mediaberichtgeving over wat in de media bekend is komen te staan als de zogenoemde 'Polenfraude'.

1047 Verslag openbaar verhoor van de heer Weekers, 29 september 2023.

Box 9.3 De ‘Polenfraude’

Op 3 september 2018 wordt in berichtgeving van Nieuwsuur gesteld dat Poolse arbeidsmigranten op grote schaal frauderen met werkloosheidsuitkeringen. Ze gebruiken valse handtekeningen, nepsollicitaties en adresfraude om duizenden euro’s aan uitkering te innen, terwijl ze ondertussen in Polen zijn. De arbeidsmigranten worden bijgestaan door tal van malafide tussenpersonen die op internet adverteren als boekhouder of administratiekantoor. Tegen betaling geven ze advies en helpen ze controles van uitkeringsinstantie UWV te omzeilen.

Naar aanleiding van de berichtgeving van Nieuwsuur stelt het lid Wiersma (VVD) direct de dag erna vragen tijdens het vragenuur van 4 september 2018 aan minister Wouter Koolmees (SZW). Hij vraagt of het bericht klopt, wat de omvang is, wat hierover zowel bij het UWV als bij het ministerie aan signalen bekend is geworden de afgelopen jaren, wat eraan is gedaan en wat de vervolgaanpak is. Ook ander leden stellen vragen. Minister Koolmees (SZW) zegt dat hij op dat moment niet kan ingaan op de specifieke vragen: *“Ik heb vanmorgen aan het UWV gevraagd om deze feiten met spoed onder elkaar te zetten. Ik ben van plan om u deze maand nog te informeren over die feiten en over de beoordeling daarvan.”* Ook geeft hij aan dat hij bereid is om daarna het debat aan te gaan met de Kamer.[1048]

Het opjagen van bewindspersonen ziet de commissie ook terug bij de invoering van de Awir, zoals beschreven in paragraaf 9.3.2. Diverse Kamerleden, waaronder Depla (PvdA) duwen op tijdig uitbetalen, ook al is de ICT van de Belastingdienst daar niet op toegerust. Op 23 mei 2006 stelt het lid Depla (PvdA) in het mondeling vragenuur vragen aan staatssecretaris Wijn (Financiën) over het feit dat duizenden mensen na vijf maanden nog steeds geen huurtoeslag ontvangen.[1049]

Tijdens het plenaire debat van 14 mei 2013 over het feitenrelaas betreffende de fraude met toeslagen refereert het lid Neppérus (VVD) nog aan die beginperiode: *“Eind 2005 begonnen de eerste betalingen voor huurtoeslag en zorgtoeslag, de eerste grote slag werd gemaakt. In het jaarverslag over 2005 schrijft het ministerie van Financiën dat er voorrang is gegeven aan tijdige betaling boven toezicht. De Algemene Rekenkamer brengt altijd verslag uit over alle departementen. In 2006 werd ruim geschreven over het ministerie van Financiën en de toeslagen. De Rekenkamer schreef dat duidelijk voorrang was gegeven aan snelheid en service boven rechtmatigheid. De Kamer ontvangt de verslagen van departementen en ook het verslag van de Algemene Rekenkamer. Wij zijn er dus als politiek zelf bij geweest. Wij hebben het breed politiek gehad over snelheid en service. Dat waren de sleutelbegrippen in deze Kamer. Als je het naleest hebben enkele partijen – de SP en de Partij van de Arbeid – in 2006 in het debat met de Rekenkamer kritische vragen gesteld over het systeem. Voor de rest was het snelheid,*

1048 Handelingen II 2017/18, nr. 104, item 3, pp. 1-2.
1049 Handelingen II 2005/06, nr. 81, pp. 4996-4999.

snelheid. Ook de jaren daarna kom ik, als ik de stukken nalees, uit op service en snelheid."[1050] En ook staatssecretaris Weekers (Financiën) geeft die aanjagende functie aan, die duurt tot de aanbieding van de fiscale agenda in april 2011: *"Tot dat moment gold er voor de toeslagen eigenlijk maar één adagium, namelijk: hoe krijgen we zo snel mogelijk het geld bij de mensen thuis? Fraude had volstrekt geen aandacht. Ik heb toen als een van de pijlers van mijn beleid geformuleerd dat ik fraudebestrijding en fraudebestendigheid hoog in het vaandel wil hebben staan."*[1051]

9.4.4 Toonzetting in de Kamer is van invloed op ambtenaren en uitvoeringsorganisaties

De debatten in de Tweede Kamer en de behandeling van wetten en moties hebben betekenis voor (de taakopvatting van) ambtenaren. De heer Blankestijn, directeur Dienst Toeslagen, geeft tijdens het openbaar verhoor aan dat hij in 2016 is gestopt met het doorgeven van signalen van harde gevolgen voor ouders aan zijn bewindspersonen. Hij noemt hiervoor als aanleiding de uitspraak van staatssecretaris Wiebes (Financiën) tijdens het algemeen overleg Kinderopvang op 9 maart 2016, dat zowel aan de Dienst Toeslagen als aan de staatssecretaris geen enkele bewegingsvrijheid of discretionaire bevoegdheid is toegekend, en het verwerpen van een motie van de leden Ulenbelt en Siderius (beiden SP) over de casus De Parel, waarin zij vroegen om bij de ouders alleen de ten onrechte niet-betaalde ouderbijdrage te innen en de rest van de terugvordering van de kinderopvangtoeslag kwijt te schelden.[1052]

> *Dat is voor mij het moment geweest waarop ik zei: oké, dit is wat de politiek wil; ik ben een loyale ambtenaar en ik heb het drie keer gezegd. Nu denk ik wel: jeetje, was ik hiermee maar gewoon doorgegaan.*
>
> *Openbaar verhoor Gerard Blankestijn, 28 september 2023*

De heer Dikmans, directeur Uitvoeringsbeleid en Naleving bij het ministerie van SZW, beschrijft de invloed van de Kamer op de ambtenaren tijdens het openbaar verhoor als volgt: *"We hebben in dit verhoor nadrukkelijk gesproken over de fraudewet en we hebben nadrukkelijk gesproken over SyRI. Ik heb van mijn kant proberen aan te geven dat dat altijd gebeurd is na een grote meerderheid in de Kamer. Grote delen van de Kamer gaven ons duidelijk de opdracht om fraude aan te pakken en zweepten ons daartoe op, of, als u een ander woord wilt gebruiken, "stimuleerden" ons om dat te doen. Nogmaals, uw reactie* [van de Kamer] *leidt bij ons tot actie."*

De heer Kemperman, directeur Uitvoering WERKbedrijf bij het UWV, geeft in zijn openbaar verhoor aan wat de invloed van de Kamer op het UWV is geweest toen de, wat de media zijn gaan noemen, 'Polenfraude' speelde*: "Naarmate de constatering van dit fenomeen ging leven, zag je een enorme reactie in de maatschappij en in de publiciteit, ook politiek gezien, terwijl wij zoiets hadden van: we begrijpen die reactie op de inhoud, maar nu gaat* [het] *in een keer over migranten. Het werd ook heel groot, terwijl het in principe over een redelijk klein aantal mensen*

1050 Handelingen II 2012/13, nr. 81, item 13, p.33.
1051 Handelingen II 2012/13, nr. 81, item 13, p. 54.
1052 Kamerstuk II 2015/16, 31322, nr. 295.

ging en eigenlijk over een redelijk klein bedrag. Maar het sentiment was heel groot. Daar hadden we op dat moment wel mee te dealen: hoe gaan we daarmee om? Ik weet nog dat wij toen ook getracht hebben om aan te geven dat de wet gewoon toestaat dat je de WW in bepaalde omstandigheden meeneemt naar het buitenland. Dan krijg je alleen ook een paar opdrachten mee om daar te doen. Dat heet de export-WW. Dat kan gewoon volgens de wet. Maar ja, dan wordt ineens alles over één kam geschoren. Daar hadden wij op dat moment wel mee te dealen. Aan de andere kant had ik ook zoiets van: wij hebben ook iets te pakken, dus daar moeten we ook gewoon op acteren." Zo ontstond de Stuurgroep Fraude WW.[1053]

9.5 De media hebben een aanjagende en onthullende rol gespeeld in het fraudebeleid en de toeslagen

9.5.1 Inleiding

De media spelen een essentiële rol in het functioneren van onze democratie en dus ook in het functioneren van de politiek in Nederland. In deze paragraaf wordt de rol van de media beschreven aan de hand van het onderzoek van de VU en de openbare verhoren van de commissie.

De wijze waarop de media van invloed is op de samenleving wordt wel aangeduid met medialogica. Dit begrip wordt uitgelegd in paragraaf 9.5.2. Duidelijk wordt dat wat er in het nieuws komt en hoe het in het nieuws komt, niet altijd puur een overweging vanuit de inhoud is. Het kan ook heel erg een overweging zijn van "wat doet het goed op tv?", "wat komen we tegen in ons dagelijkse nieuwsrondje?" en "hoe zijn wij gewend het nieuws te maken?" Het is dus het resultaat van de beslissingen van journalisten. De manier waarop in de media geschreven wordt over fraude en toeslagen staat beschreven in paragraaf 9.5.3. Daaruit blijkt dat de media meer aandacht geven aan conflicten en schandalen dan aan inhoudelijke (technische) discussies in het fraudebeleid in de sociale zekerheid. Bovendien wordt in paragraaf 9.5.4 beschreven dat er in de media een zelfversterkend effect is ontstaan waardoor er disproportioneel veel aandacht is gegaan naar fraude in de sociale zekerheid. Tegelijkertijd ziet de commissie dat de media een onthullende rol hebben gespeeld in het toeslagenschandaal, zoals in paragraaf 9.5.5 wordt beschreven.



9.5.2 Medialogica

Opinievorming vindt plaats in een gemediatiseerde samenleving; een samenleving waarin de media het publieke debat niet alleen faciliteren, maar er ook een dominante rol in spelen.[1054]

1053 Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 15 september 2023.
1054 Van Atteveldt et al. (2024), p.5.

Box 9.4 Rollen media

Er worden in de literatuur vaak vier rollen van de media onderscheiden:

1. de informerende rol, waarbij de media mensen in het land vertellen wat er gaande is;
2. de controlerende rol, ofwel de zogenaamde waakhondfunctie, waarbij de media onafhankelijk van het politieke proces kunnen doorvragen en doorgraven als er iets gebeurt wat niet in de haak lijkt te zijn en zo schandalen, misstanden of problemen boven water zien te krijgen;
3. de podiumfunctie, waarbij de media maatschappelijke actoren, maar ook politieke groeperingen, een podium geven om hun gedachten en belangen te bespreken;
4. de vermaaksfunctie, die in eerste instantie geen rol speelt bij politieke uitzendingen of het achtuurjournaal, maar die wel steeds meer hand in hand gaat met de nieuwsfunctie bij programma's, zowel op internet als op tv.[1055]

De laatste decennia is het medialandschap in Nederland onder invloed van commercialisering van de journalistiek en digitalisering van de informatievoorziening drastisch veranderd. Zo is het aantal nieuwsmedia explosief gegroeid en is er 24 uur per dag nieuws beschikbaar.[1056] De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) vat de toegenomen invloed van media samen in de term 'medialogica': "[Medialogica] houdt in dat het nieuws steeds vaker wordt gebracht in vormen die hun betekenis niet zozeer ontlenen aan de inhoud van het nieuws, maar eerder aan de specifieke eigenschappen van het medium. De logica van het medium bepaalt in sterke mate de vorm van het publieke debat en beïnvloedt de wijze waarop dit wordt gevoerd."[1057]

Nieuws is daarbij geen gegeven maar een keuze; het resultaat van de beslissingen van journalisten. Zij beslissen uit de veelheid van gebeurtenissen welke relevant zijn voor hun publiek, kiezen welke bronnen ze willen opvoeren, en bepalen in hun woordkeus en associaties hoe het nieuws geframed wordt.

Hoogleraar politieke communicatie Wouter van Atteveldt geeft in zijn openbaar verhoor aan dat media en politiek daarbij verschillende belangen hebben die niet altijd met elkaar in lijn zijn. Zo wil een journalist heel graag bepaalde informatie, quotes of nieuwswaardige gegevens krijgen van een politicus, terwijl de politicus vooral zijn of haar eigen verhaal in de media wil krijgen. Dat bepaalt voor een groot deel de interactie, en de spanning tussen media en politiek.[1058]

1055 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Roozendaal en de heer Van Atteveldt, 6 september 2023.
1056 Van Atteveldt et al. (2024), p. 17.
1057 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (januari 2003), p. 33.
1058 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Roozendaal en de heer van Atteveldt, 6 september 2023.

Over de verhouding tussen media en politiek wordt vaak gezegd dat je die kan zien als een soort tango. De politiek en de journalisten hebben elkaar nodig. Ze helpen elkaar en volgen elkaar ook. Tegelijkertijd zit er altijd een soort spanning tussen de beide spelers. Het is ook niet altijd duidelijk wie van de twee op welk moment de leidende hand heeft.

Openbaar verhoor Wouter van Atteveldt, 6 september 2023



9.5.3 Verharding maatschappelijk en politiek klimaat

In paragraaf 9.4 is beschreven hoe de toon van het debat in de Tweede Kamer verhardt. In de media is hetzelfde proces te zien, zo blijkt uit de bevindingen van de VU. De onderzoekers van de VU signaleren dat al vanaf de jaren negentig sprake is van een verharding van het klimaat, zowel richting uitkeringsgerechtigden als richting Nederlanders met een migratieachtergrond. Met uitzondering van de discussie in het begin van de jaren negentig rond de commissie-Buurmeijer, gaat elke piek in de mediaberichtgeving over de sociale zekerheid gepaard met de discussie over fraude en altijd specifiek met de discussie over specifieke herkomstlanden of buitenlanden. Voorbeelden daarvan zijn berichtgeving begin jaren negentig en nul over de aanhoudende problemen rond kinderbijslag en bezit in het buitenland, vooral in Marokko en Turkije en over wat de media in 2013 de 'Bulgarenfraude' in 2013 en in 2017 de 'Polenfraude' zijn gaan noemen.[1059]

Box 9.5 Voorbeelden krantenberichten fraude in de sociale zekerheid in relatie tot migratieachtergrond

In 1992 komt burgemeester Peper van Rotterdam in het nieuws na uitspraken in Het Parool. De krant schrijft op 23 oktober 1992: *"In Rotterdam komen volgens de burgemeester 'busladingen vol mensen uitkeringen halen' om hiermee 'terug te keren naar Turkije.'" "Fraudeurs met bijstand worden zwaarder gestraft"*, schrijft het Algemeen Dagblad op 17 december 1992 en ook het jaar erna is er veel aandacht voor het aanpakken van fraude: *"Haagse sociale dienst gaat fraude aanpakken"* (Trouw, 12 januari 1993).

In 1998 is er een eerste piek wanneer het gaat om de kinderbijslag waar alle media over schrijven. *"Turken frauderen met kinderbijslag; Mogelijk miljoenen guldens te veel uitgekeerd"* (Algemeen Dagblad, 23 december 1998).

In 2001 gaat het om Marokkaanse uitkeringsgerechtigden die misbruik maken van de bijstand en het conflict met Marokko daarover. Waar in de Tweede Kamer nog wordt benadrukt dat het hier gaat om een geschil met de Marokkaanse staat

1059 Van Atteveldt et al. (2024), p.105, p. 107.

en dat vooral de Marokkaanse gemeenschap in Nederland niet moet worden gestigmatiseerd, wordt dit onderscheid in de media minder duidelijk gemaakt.

Zo opent op 18 april De Telegraaf met chocoladeletters *"BIJSTANDSFRAUDE MAROKKANEN. HUIZENBEZIT IN GEBOORTELAND."* De dag erna kopt de krant "Hoofdartikel: Gekke Henkie" waarmee de krant wil zeggen dat ons land aan Marokko duidelijk moet maken dat het geen gekke Henkie is, die zich laat misbruiken door een stel Marokkaanse oplichters. NRC Handelsblad bericht op 23 april 2001: *"De verhouding tussen Nederland en Marokko verslechtert snel. Het onderzoek naar gegevens van uitkeringsgerechtigden is slechts het laatste incident. De verhoudingen tussen Nederland en Marokko dreigen te verslechteren als gevolg van een aantal opeenvolgende incidenten op het gebied van de samenwerking tussen beide landen."*

In 2013 gaat het nieuws over fraude in de sociale zekerheid over wat in de media de 'Bulgarenfraude' is gaan heten. RTL Nieuws onthult in april 2013 op basis van een vertrouwelijk politierapport dat Bulgaren in Nederland via nepadressen op grote schaal toeslagen hebben aangevraagd. Dit nieuws wordt door de media en masse opgepikt.

In 2018 wordt de piek met name veroorzaakt door berichtgeving over wat in de media de 'Polenfraude' is gaan heten. Nieuwsuur bericht op 3 september 2018 over Poolse arbeidsmigranten die frauderen met werkloosheidsuitkeringen. *"Polen frauderen op grote schaal met uitkeringen"*, kopt de Volkskrant de dag na de uitzending. Trouw publiceert op 24 september 2018 een artikel over een uitzending van Nieuwsuur waarin men een oud-werknemer spreekt die stelt: *"UWV kijkt weg bij fraude met WW."* Volgens de werknemer komt dit door een gebrek aan tijd om daadwerkelijk goed onderzoek te doen. Op 2 oktober 2018 kopt het Algemeen Dagblad: *"Meer controle op fraude met WW"* en vervolgt *"Uitkeringsinstantie UWV gaat strenger controleren of aanvragers van een werkloosheidsuitkering wel in Nederland wonen op het adres dat ze hebben doorgegeven. Dat moet fraude met WW-uitkeringen door arbeidsmigranten tegengegaan."*[1060]

1060 Van Atteveldt et al. (2024), pp. 108-119.

Oud-journalist Gijs Herderscheê, onder meer werkzaam geweest bij Het Financieele Dagblad en de Volkskrant, geeft in zijn openbaar verhoor aan dat sociale zekerheid in de berichtgeving en de beeldvorming synoniem is geworden aan fraude:

> *De laatste 20, 30 jaar lijkt sociale zekerheid synoniem geworden te zijn met fraude. Als het over sociale zekerheid gaat, gaat het over fraude.*
>
> *Openbaar verhoor Gijs Herderscheê, 7 september 2023*

Dat begint in de jaren negentig met commissie-Van der Zwan, die onderzoek doet naar misbruik van de bijstand en de commissie-Buurmeijer die onderzoek doet naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale verzekeringswetten. Met de komst van de Algemene Ouderdomswet (AOW) in 1956 en de bijstand in 1965 worden uitkeringen als een verworvenheid gezien. Daarover zegt Herderscheê: *"Toen de AOW werd ingesteld in '56 en de eerste uitkeringen werden uitbetaald — dat was de tijd van "zuinigheid met vlijt bouwt huizen als kastelen" — waren er mensen, ouderen, 65-plussers, die voor het eerst een uitkering kregen en daar zuinig mee deden, want gratis geld van de overheid was toch eigenlijk onbestaanbaar. Die hielden geld over en wouden dat terugstorten. Ja, niet allemaal, maar ze waren er. Dat was een beetje de mentaliteit toen." […] "In die bijstandswet zat geen vermogenstoets. Er zat geen fraudetoets in tegen misbruik. Want ja, wie zou het in zijn bolle hoofd halen om misbruik te maken van een regeling voor de allerarmsten en de nooddruftigen? Als je dan nu kijkt hoe de klepel is doorgeslagen … Het kabinet stelt een regeling van €30.000 beschikbaar voor slachtoffers van het toeslagenschandaal en dan zijn er dus mensen, tientallen, honderden, die zich melden voor die 30 mille, terwijl ze er helemaal niks mee te maken hebben en sommigen niet eens kinderen hebben."*[1061]

Zowel de berichtgeving als de beeldvorming is veranderd: […] *"Het wordt dus niet meer als een verworvenheid gezien dat wij in staat zijn om mensen die door het ijs zijn gezakt, een inkomen te verschaffen waarmee ze een menswaardig bestaan kunnen leiden. Nee, het zijn profiteurs. Dan komt er ook nog het beeld bij dat degenen die in de bijstand zitten, op dit moment voor bijna twee derde mensen met een migratieachtergrond zijn. Dan kun je zeggen: dat zijn allemaal gelukszoekers en profiteurs. Maar het zijn voor een heel groot deel statushouders, die hier jarenlang in de procedure hebben gezeten en niks mochten, die niet mochten werken, en dan eruit komen."*[1062]

De heer Van Atteveldt geeft in zijn openbaar verhoor aan dat de verharding van het klimaat naar uitkeringsgerechtigden en migranten een samenspel is van wetgeving, media en politiek: "[…] *ik denk wel dat in de afgelopen twintig jaar, misschien tot 2019, een ontzettend hard klimaat is ontstaan met die sterke associatie tussen fraude, moedwillige fraude en veelal Nederlanders met een migratieachtergrond. Dat schetst wel een context waarin harde wetgeving kan ontstaan en harde wetgeving heel erg breed gedragen wordt, ook met steun van linkse partijen op dat*

1061 Verslag openbaar verhoor van de heer Herderscheê, 7 september 2023.
1062 Verslag openbaar verhoor van de heer Herderscheê, 7 september 2023.

moment, en waarin tegelijkertijd signalen dat wetgeving misschien wel te hard is, vrij lang genegeerd worden voordat er uiteindelijk tot actie overgegaan wordt."[1063]

Mevrouw Roozendaal, hoogleraar sociaal recht, geeft in hetzelfde openbaar verhoor aan dat in het politieke debat een associatie is gekomen tussen uitkeringsgerechtigden en migranten: *"Toch zie je dat in het debat over bijvoorbeeld de fraudewet veel gesproken wordt over migranten. Dat komt dan bijvoorbeeld door moties van de PVV. Die heeft dat ook bij andere gelegenheden naar voren gebracht. Die legt dan zeker wel een verband tussen fraude en uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond. Die vraagt dan bijvoorbeeld om een register waarin bijstandsfraudeurs worden vermeld, waarbij ook hun etnische achtergrond of migratieverleden moet worden vermeld. Andere partijen zijn daar dan niet voor. Zo'n motie wordt niet gedragen, maar het migratiedebat en het uitkeringsdebat komen dan wel heel dicht bij elkaar. [...] Ik moet eerlijk zeggen dat als je kijkt naar de teksten van ruim daarvoor, dus zeg maar van meer dan 30 jaar geleden, je ziet dat die associatie een stuk minder was. Als ik bijvoorbeeld kijk naar juridische proefschriften over de bijstand uit de jaren negentig, dan zie ik dat die gaan over bijstandsmoeders. De eerste associatie bij een bijstandsgerechtigde was dus een moeder. Het probleem was toen: die moeder wil niet werken. Die associatie is wel wat verschoven, denk ik."*[1064]

De heer Van Atteveldt geeft in zijn openbaar verhoor aan dat er door de groei van het aantal politieke partijen bovendien een versnippering is ontstaan in de politiek, waardoor de scheidslijnen waarop de partijen zich profileren en zich ten opzichte van elkaar positioneren minder helder worden, waardoor er meer noodzaak is om zichzelf in de kijker te spelen en het eigen verhaal in de media te krijgen. Die nieuwkomers in de politiek gebruiken die fraudeschandalen om daar een groot verhaal van te maken, en andere partijen hebben het gevoel dat ze daarbij niet achter kunnen blijven en reageren dus ook.[1065]

De heer Herderscheê onderschrijft dit: "*De PVV heeft daar lang het voortouw in gehad met kretologie als "Polenmeldpunt" door vooral de nadelen en het misbruik aan de kaak te stellen. Dat ging ook over groepen. Zeg maar: mensen met een migratieachtergrond die ervan gebruikmaken. "Gelukszoekers", dat soort terminologie. Ja, ik denk wel dat de politiek leidend is geweest in het sfeer maken. En je ontkomt er als journalist niet aan om over dat soort dingen te berichten."*[1066]

9.5.4 Media geven meer aandacht aan conflict en schandalen dan aan inhoudelijke (technische) discussies in het fraudebeleid in de sociale zekerheid

Politiek nieuws is een wisselwerking tussen journalisten en politici: journalisten hebben politici nodig als bron, en politici hebben journalisten nodig om hun achterban te bereiken. Een belangrijke nieuwswaarde hierbij is *conflict* tussen politici onderling of tussen politici en maatschappelijke actoren zoals vakbonden. Als er geen conflict of schandaal is, dan verdwijnt een onderwerp meestal snel van de agenda: als iedereen het eens is met een wetsvoorstel, dan kan het prima in het nieuws komen, maar de dag erna zijn er weinig nieuwe nieuwsfeiten. De media-agenda wordt dan ook vooral bepaald door onderwerpen die tot politiek of

1063 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Atteveldt en mevrouw Roozendaal, 6 september 2023.
1064 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Atteveldt en mevrouw Roozendaal, 6 september 2023.
1065 Van Atteveldt et al. (2024), pp. 18-20, p. 120; verslag openbaar verhoor van de heer Van Atteveldt en mevrouw Roozendaal, 6 september 2023.
1066 Verslag openbaar verhoor van de heer Herderscheê, 7 september 2023.

maatschappelijk conflict leiden.[1067] Bovendien is volgens de heer Van Atteveldt een schandaal met een helder verhaal en een duidelijke 'badguy' iets wat mensen gewoon snappen. *"Het liefst is die badguy iemand anders dan jijzelf, want anders ga je jezelf lastige vragen stellen. Het is dus altijd makkelijker om te zeggen: die Bulgaren hebben iets fout gedaan en daar zijn wij allemaal de dupe van. Dat is een makkelijker verhaal."*[1068]

Dit is ook terug te zien in het fraudebeleid in de sociale zekerheid. Zo constateert de commissie op basis van het onderzoek van de VU dat duidelijk aanwijsbare en concrete misstanden, zoals wat in de media de 'Bulgarenfraude' is gaan heten, meer aandacht krijgen dan wetgevingstrajecten, zoals SUWI, de Awir of de Wet fraudeaanpak door bestandskoppeling. Gebeurtenissen leiden pas tot een echte aandachtspiek of mediagolf als er maatschappelijke of politieke ophef ontstaat. Zo is bij de invoering van de Wet SUWI de rol van de vakbonden een heikel punt, waar relatief veel over wordt bericht. Bij de Awir is daarentegen veel minder fundamentele discussie over de inhoud van de wet. Dit wordt weerspiegeld in de berichtgeving, die vooral kort en feitelijk uitleg geeft, maar niet tot een controverse of nieuwsgolf leidt.[1069]

De heer Van Atteveldt geeft het als volgt weer in zijn openbaar verhoor: *"In de media die wij onderzocht hebben, zien we dat er bij de totstandkoming van de Wet SUWI wel degelijk sprake is van debat. Ook is er nog wel enig fundamenteel debat over de vraag hoe groot die marktwerking moet zijn en wat daarin precies de rol is van de vakbonden. We zien daar eigenlijk dat dat debat tot stand komt omdat er ook politiek conflict over is. Het duurt vrij lang voordat de Wet SUWI in de uiteindelijke vorm bij de Kamer belandt; er waren heel veel proefballonnetjes, ideeën en discussienota's waar vrij stevig over gediscussieerd werd in de politiek. Daarnaast zagen we ook nog een conflict met de vakbonden, omdat die het gevoel kregen dat de rol die zij voorheen hadden bij de uitvoering van de sociale zekerheid minder zou worden. Dat politieke en maatschappelijke debat in vooral de jaren negentig en net het begin van de jaren 2000 vertaalt zich dus in best veel media-aandacht voor die wet."*

"Als we ongeveer tien jaar later kijken, is er een wijziging Wet SUWI waarin er een systeem wordt opgetuigd, SyRI, het Systeem Risico Indicatie […] Maar dat maakt vervolgens ook de risicoprofilering mogelijk. Als je nu nadenkt over wat er gebeurd is, is dit ook een belangrijke wet geweest, maar daar was in de Kamer überhaupt geen discussie over. Zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer is het afgedaan als een hamerstuk. Ook in de media hebben we in totaal, geloof ik, maar drie of vier krantenartikelen gevonden die gingen over die wet. Pas in 2019, uit mijn hoofd, als een aantal bekende Nederlanders een rechtszaak aanspannen tegen de Staat omdat zij vinden dat hun [recht op, red.] *privacy wordt geschonden door dit systeem, krijgt het ook in de media enige aandacht."*[1070]

Rondom de 'Bulgarenfraude' ziet de commissie op basis van het onderzoek van de VU een collectieve verontwaardiging ontstaan bij media en Kamerleden, maar deze ophef richt zich eerder op de positie van de bewindspersoon dan op de inhoudelijke problemen met de

1067 Van Atteveldt et al. (2024), p. 16.
1068 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Roozendaal en de heer van Atteveldt, 6 september 2023.
1069 Van Atteveldt et al. (2024), pp. 160.
1070 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Roozendaal en de heer van Atteveldt, 6 september 2023.

wetgeving of de eigen rol van de Tweede Kamer. Ook wat in de media de ‘Polenfraude’ is gaan heten kent, zoals is beschreven in paragraaf 9.4.3, een collectieve verontwaardiging bij media en in de politiek.[1071]

Zo is er in de weken na de onthulling van de ‘Polenfraude’ volop debat over de mogelijkheden voor arbeidsmigranten om fraude te plegen en de rol van het UWV hierbij. Zoals al eerder beschreven in paragraaf 9.4.4 heeft de aanjagende rol ook effect op ambtenaren. De heer Kemperman, directeur Uitvoering WERKbedrijf bij UWV, geeft in zijn openbaar verhoor aan dat het UWV de reactie op de inhoud begreep, maar niet begreep dat het in een keer over migranten ging, dat het heel groot werd en dat het sentiment ook heel groot was, terwijl het in feite over een redelijk klein aantal mensen ging en over een redelijk klein bedrag.[1072]

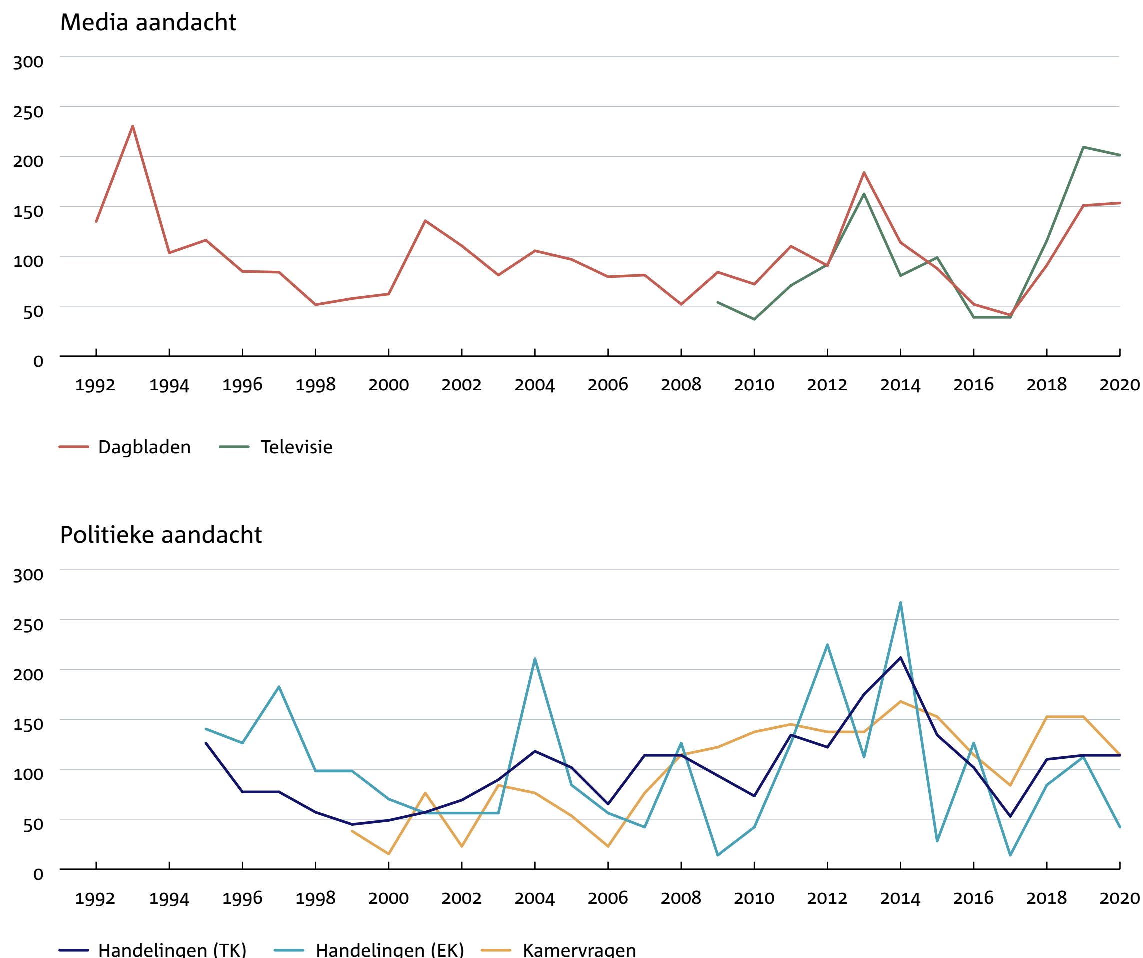
Op basis van de bevindingen van de VU constateert de commissie dat daar waar het gaat om fouten of misstanden door de overheid, onthullingen of kritische rapporten lang niet altijd tot een golf van ophef en aandacht leiden. Al vanaf 2007 zijn er verschillende rapporten en uitzendingen waarin wordt aangetoond hoe de problemen bij de Belastingdienst oplopen en hoe mensen daarvan het slachtoffer worden. Daarover worden ook wel een paar schriftelijke vragen door de (linkse) oppositie gesteld, maar de regering houdt lang vol dat het om incidenten of kinderziekten gaat. De maatschappelijke ophef en mediagolven ontstaan pas veel later, als rapporten of onthullingen ook gevolgd worden door stevige politieke discussie. Hiervan is vooral sprake als er conflicten binnen de coalitie ontstaan en de positie van bewindspersonen in gevaar komt.[1073]

9.5.5 Er is in de media een zelfversterkend effect ontstaan waardoor er disproportioneel veel aandacht is gegaan naar fraude in de sociale zekerheid.

Nieuws heeft een eigen en vaak zelfversterkende dynamiek, waarbij vaak sprake is van golfbewegingen. Bij een belangrijke nieuwswaardige gebeurtenis kan het nieuws zelf tot meer nieuws leiden: nieuws maakt het onderwerp saillanter, waardoor meer politici en maatschappelijke actoren zich erover laten horen, waardoor er weer meer nieuws komt. Zo komt een nieuwsgolf, een ‘mediahype’, tot stand. Dit is ook terug te zien in de dynamiek tussen media en leidt tot een ‘papegaaiencircuit’: *“Ieder medium spreekt erover. Het journaille rent en masse van het ene onderwerp naar het andere.”*[1074]

Dit zelfversterkend effect is ook terug te zien in de berichtgeving over fraude en misbruik in de sociale zekerheid. Uit het onderzoek van de VU blijkt dat er in de media duidelijke pieken zijn in 1993 (eerste signalen van fraude en gebrekkige handhaving), 2013 (‘Bulgarenfraude’), en in de periode 2019-2020 als het toeslagenschandaal aan het licht komt. Een kleinere piek in 2001 gaat over misbruik van bijstand door Nederlanders van Marokkaanse afkomst waarbij er sprake is van toenemende spanningen tussen Nederland en Marokko omdat de Marokkaanse regering aanvankelijk weigert mee te werken aan controles in dat land.[1075]

1071 Van Atteveldt et al. (2024), pp. 160.
1072 Verslag openbaar verhoor van de heer Kemperman, 15 september 2023.
1073 Van Atteveldt et al. (2024), pp. 160.
1074 Ruigrok et al. (2013). Van Atteveldt et al. (2024), pp. 16-17 en verslag openbaar verhoor van mevrouw Roozendaal en de heer van Atteveldt, 6 september 2023.
1075 Van Atteveldt et al. (2024), p. 28.



Figuur 9.1 Aandacht voor fraude en misbruik in de sociale zekerheid

Bron: Van Atteveldt et al. (2024), p.29 (bewerkt).

Door de medialogica ontstaat volgens de VU een vertekend beeld met politieke en maatschappelijke gevolgen. Zo ziet de VU dat veel mediagolven rond fraude in de sociale zekerheid gelieerd zijn aan buitenlanders of Nederlanders met een migratieachtergrond, waarbij 'fraude' vooral wordt geassocieerd met doelgerichte en bewuste overtredingen om er zelf beter van te worden. *"Deze associatie geeft een verwrongen beeld in plaats van de complexere werkelijkheid dat de meeste gevallen van 'fraude' toch eerder gaan over vergissingen of kleine overtredingen door uiteenlopende bevolkingsgroepen. Daar komt bij dat zowel media als politiek tijdens dergelijke mediagolven de proportie van het nieuwsfeit groter laten lijken dan het daadwerkelijk is."*[1076]

1076 Van Atteveldt et al. (2024), p. 161.

Oud-journalist Gijs Herderscheê, onder meer werkzaam geweest bij Het Financieele Dagblad en de Volkskrant, onderschrijft dit: *"De incidenten zijn leuker en worden al snel beeldbepalend. Als je daar te lang mee doorgaat, wat we voor mijn gevoel hebben gedaan, dan wordt sociale zekerheid synoniem voor fraude. Dan worden het profiteurs, terwijl je het juist als een verworvenheid kunt zien."*[1077]

Bij wat de media 'Bulgarenfraude' zijn gaan noemen is het zelfversterkend effect het duidelijkst te zien, waarbij ook de herkomst of nationaliteit een rol speelt. De onthulling door RTL Nieuws in april 2013 dat Bulgaren in Nederland via nep-adressen op grote schaal toeslagen hebben aangevraagd wordt door de media en masse opgepikt. In de periode vanaf 21 april 2013, het moment dat Brandpunt komt met de uitzending over de Bulgaren die fraude plegen, tot en met 19 mei 2013, komt deze affaire terug in totaal 36 uitzendingen en 123 krantenartikelen. Naar aanleiding van de Brandpuntuitzending van 21 april 2013 over de 'Bulgarenfraude' stellen de leden Neppérus (VVD) en Van Vliet (PVV) op 23 april mondelinge vragen in het vragenuur, waarin zij het kabinet vragen wat het hieraan gaat doen. Staatssecretaris Weekers (Financiën) zegt toe een brede brief te sturen aan de hand waarvan zij kunnen spreken over de vraag hoe zij dit systeem meer waterdicht kunnen krijgen. Vervolgens blijkt er conflict te bestaan tussen ambtenaren en staatssecretaris Weekers (Financiën) waar de media veel aandacht aan geven, waarna Omtzigt (CDA) weer een spoeddebat aanvraagt. Op 14 mei 2013 vindt vervolgens een plenair debat plaats over het feitenrelaas over fraude met toeslagen.[1078] Daar dient het lid Omtzigt (CDA) met enkele andere Kamerleden een motie van wantrouwen in.[1079] Deze motie wordt verworpen.[1080]

Zoals in paragraaf 9.4.3 beschreven, verwijten de Kamer en de media staatssecretaris Weekers (Financiën) dat hij de zaak bagatelliseert en zetten ze hem onder druk om zo spoedig mogelijk strengere maatregelen te nemen, terwijl er geen daadwerkelijke toename van fraude-incidenten is. In deze casus is duidelijk te zien dat de media de zaak opblaast, politici daarop reageren door een strengere aanpak voor te stellen, wat vervolgens weer tot meer aandacht voor fraude leidt omdat media de politici volgen, wat leidt tot disproportioneel veel aandacht voor fraude in de sociale zekerheid en toeslagen.

9.5.6 Journalisten hebben een onthullende rol gespeeld in het toeslagenschandaal

Hoewel de media hebben bijgedragen aan een verharding van het fraudebeleid hebben zij tegelijkertijd een onthullende rol gespeeld bij het toeslagenschandaal. Zo worden vanaf 2009 de gevolgen van de grote terugvorderingen voor de Tweede Kamer vooral zichtbaar als de media erover gaan berichten. Tweede Kamerleden stellen sindsdien veelvuldig schriftelijke vragen naar aanleiding van berichtgeving in de media.

Vanaf 2017 wanneer de Nationale ombudsman op 9 augustus zijn onderzoek *Geen powerplay maar fairplay* publiceert naar aanleiding van signalen van de advocaat van ouders uit de CAF 11-zaak, mevrouw González Pérez, ontstaat er berichtgeving in de media over deze zaak. Op

1077 Verslag openbaar verhoor van de heer Herderscheê, 7 september 2023.
1078 Handelingen II 2012/13, nr. 81, item 13.
1079 Kamerstuk II 2012/13, 17050, nr. 433.
1080 Handelingen II 2012/13, nr. 81, item 14, p. 87.

de dag van het verschijnen van het rapport besteedt NRC Handelsblad er aandacht aan, schrijft de Volkskrant er drie artikelen over en ook in het journaal die avond wordt het rapport kort genoemd.[1081] Ondanks uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het rapport van de Nationale ombudsman komt er geen oplossing. Mevrouw González Pérez blijft dan ook aandacht vragen voor deze zaak, als eerste bij de Volkskrant. De Volkskrant denkt dat deze zaak op zichzelf staat en niet veel toevoegt op hun eerdere verhaal en doet er vervolgens niks mee. Zij zien op dat moment de omvang en ernst van het probleem niet.[1082] In de maanden die volgen is er geen aandacht voor in de media.

Op 29 maart 2018 is er een item bij NOS Nieuwsuur met als titel *Belastingdienst hield documenten achter in slepende zaak*.[1083] In de uitzending is onder meer advocate González Pérez aan het woord over de slepende CAF 11-zaak en ook gedupeerde ouders. In de uitzending wordt ook verwezen naar het rapport *Geen powerplay maar fair play*. Deze uitzending leidt tot schriftelijke Kamervragen.[1084]

Vanaf september 2018 bijt Trouwjournalist Jan Kleinnijenhuis zich vast in het dossier. In de documentaire *Het Toeslagendrama in drie aktes* van Argos Medialogica geeft hij aan dat hij in de zomer van 2018, net als advocate González Pérez, interne stukken krijgt van een klokkenluider van de Belastingdienst, waaruit blijkt dat de Belastingdienst toeslagen had stopgezet, zonder een duidelijke motivatie en dat het erop lijkt dat er gezocht is naar fouten. Hij neemt contact op met advocaat González Pérez en besluit in september 2018 een rechtszaak van advocaat González Pérez bij te wonen, waarin hij met eigen ogen constateert hoe de Belastingdienst belangrijke stukken achterhoudt voor de rechter. Nadat advocaat González Pérez ook Pieter Klein van RTL Nieuws benadert en hij de ernst ook inziet, sluit ook hij aan en samen volgen Jan Kleinnijenhuis en Pieter Klein het dossier en zorgen voor veel berichtgeving in de media. Zij weten via onder meer WOB-verzoeken informatie boven tafel te krijgen die de Kamer niet heeft. In 2020 komt bovendien het discriminatieaspect naar boven aangezien de Belastingdienst de dubbele nationaliteit registreert van toeslagenaanvragers en dient advocaat González Pérez een klacht in bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Ook hier geven Jan Kleinnijenhuis en Pieter Klein aandacht aan en Kamerleden stellen Kamervragen. De SP start vervolgens een meldpunt stopgezette kinderopvangtoeslag zoals in 9.3.2 beschreven. Daar komen veel reacties op en het Kamerlid Renske Leijten (SP) gaat vervolgens met ouders op 11 november 2019 naar de Belastingdienst om verhaal te halen over hun dossiers en vraagt media mee te gaan. Diezelfde avond zit zij in het televisieprogramma Radar wat nog meer aandacht genereert. Enkele weken

1081 Volkskrant (9 augustus 2017). Ombudsman: duizenden gezinnen in problemen door onterecht stoppen toeslagen. Geraadpleegd op 5 februari 2024. volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/ombudsman-duizenden-gezinnen-in-problemen-door-onterecht-stoppen-toeslagen~b756799e/
NRC Handelsblad (9 augustus 2017). 'Ombudsman hekelt harde en 'ongenuanceerde' aanpak door fiscus na directe stopzetting van kinderopvangtoeslag'. Geraadpleegd 5 februari 2024. nrc.nl/nieuws/2017/08/09/belastingdienst-ombudsman-hekelt-harde-en-ongenuanceerde-aanpak-door-fiscus-na-directe-stopzetting-van-kinderopvangtoeslag-12448553-a1569370
NOS (9 augustus 2017). Belastingdienst zette ten onrechte kinderopvangtoeslag stop. Geraadpleegd op 5 februari 2024. nos.nl/artikel/2187154-belastingdienst-zette-ten-onrechte-kinderopvangtoeslag-stop

1082 VPRO (04-04-2021). Argos Medialogica. Het toeslagendrama in drie aktes. Geraadpleegd op 29 januari 2024. vpro.nl/argos/media/kijk/afleveringen/medialogica/2021/aflevering-1.html.

1083 NOS (25-03-2018). Belastingdienst hield documenten achter in slepende zaak. Geraadpleegd op 29 januari 2024. nos.nl/nieuwsuur/artikel/2224311-belastingdienst-hield-documenten-achter-in-slepende-zaak.

1084 Van Atteveldt et al. (2024), pp. 155-156.

erna krijgen de ouders hun dossiers die zwartgelakt zijn en op 11 december 2019 schenkt Nieuwsuur er aandacht aan.[1085]

Door de ruimte en mogelijkheden die de redacties hier hebben gegeven aan onderzoeksjournalisten, de interactie en het samenspel van journalisten met een advocaat, een klokkenluider en vasthoudende Kamerleden, die mensen constant in beeld hadden komt het toeslagenschandaal uiteindelijk boven tafel.

1085 VPRO (04-04-2021). Argos Medialogica. Het toeslagendrama in drie aktes. Geraadpleegd op 29 januari 2024. vpro.nl/argos/media/kijk/afleveringen/medialogica/2021/aflevering-1.html.



Hoofdstuk 10

Verantwoording

De parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD) (hierna: de commissie) verantwoordt zich in dit hoofdstuk voor het door haar uitgevoerde onderzoek.

Deze verantwoording gaat eerst in op de samenstelling van de commissie en de ondersteunende staf. Vervolgens geeft de commissie een toelichting op de verschillende fasen van het onderzoek, het aanvullende externe onderzoek, de klankbordgroep, en de technische briefings en gesprekken die zij organiseerde. Daarna gaat de commissie in op de schriftelijke informatieverstrekking. Tot slot belicht de commissie haar ervaringen met de Wet op de parlementaire enquête 2008 (hierna Wpe 2008).

De commissie heeft de kaders van het onderzoeksvoorstel van de tijdelijke commissie Fraudebeleid en Dienstverlening (TCFD), dat door de Tweede Kamer is vastgesteld, gedurende het onderzoek als leidraad gehanteerd.[1086]

10.1 Samenstelling commissie, onderzoeksstaf en ondersteuning Tweede Kamerdiensten

Samenstelling parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening
De commissie bestond vanaf 6 december 2023, na beëdiging van de nieuwe Tweede Kamer, uit de volgende Kamerleden:
- Michiel van Nispen (SP) – voorzitter
- Thierry Aartsen (VVD)
- Senna Maatoug (GroenLinks-PvdA)

Deze leden zijn herkozen bij de Tweede Kamerverkiezing op 22 november 2023 en hebben het rapport afgerond.

De commissie bestond tot 6 december 2023 uit de volgende Kamerleden:
- Salima Belhaj (D66) – voorzitter
- Michiel van Nispen (SP) – ondervoorzitter
- Thierry Aartsen (VVD)
- Evert Jan Slootweg (CDA)
- Senna Maatoug (GroenLinks-PvdA[1087])
- Lammert van Raan (Partij voor de Dieren)
- Farid Azarkan (DENK)
- Sylvana Simons (BIJ1)

Deze acht leden hebben allen deelgenomen aan de openbare verhoren en aan de werkzaamheden ten behoeve van het rapport. De commissie heeft in deze samenstelling en in gezamenlijkheid conclusies en aanbevelingen opgesteld.[1088]

1086 Kamerstuk II 2021/22, 35867, nr. 2.
1087 Deze fractie ontstond op 27 oktober 2023 toen de leden van de GroenLinks en PvdA besloten één fractie te vormen.
1088 Kamerstuk II 2021/22, 35867, nr. 4.

De commissie is ingesteld tijdens de regeling van werkzaamheden op 1 februari 2022. Daaropvolgend zijn de volgende Kamerleden benoemd in de commissie: Salima Belhaj (D66, voorzitter), Michiel van Nispen (SP, ondervoorzitter), Ingrid Michon-Derkzen (VVD), René Peters (CDA), Senna Maatoug (GroenLinks-PvdA), Lammert van Raan (Partij voor de Dieren), Farid Azarkan (DENK) en Sylvana Simons (BIJ1). De constituerende vergadering vond plaats op 3 februari 2022. Nadien is de samenstelling van de commissie door (portefeuille) wisselingen binnen fracties en door persoonlijke omstandigheden als volgt gewijzigd:

- Van 22 december 2022 tot 9 mei 2023 had Hatte van der Woude (VVD) zitting in de commissie. Zij volgde Ingrid Michon-Derkzen (VVD) op nadat haar op 22 december 2022 ontslag was verleend als lid van de commissie.
- Van 17 januari 2023 tot 7 februari 2023 en van 6 juli 2023 tot 6 december 2023 had Evert Jan Slootweg (CDA) zitting in de commissie. Hij volgde René Peters (CDA) op nadat hem op 17 januari 2023 ontslag was verleend als lid van de commissie.
- Sinds 6 juli 2023 heeft Thierry Aartsen (VVD) zitting in de commissie. Hij volgde Hatte van der Woude (VVD) op nadat haar op 9 mei 2023 ontslag was verleend als lid van de commissie.

Samenstelling staf parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening
Een multidisciplinaire onderzoeksstaf, bestaande uit medewerkers van de Tweede Kamer, gedetacheerde en extern geworven onderzoekers, ondersteunde de commissie.

- Drs. Erwin Sjerp, griffier
- Drs. Laura Middelhoven, onderzoekscoördinator
- Drs. Marieke Harpe, plaatsvervangend onderzoekscoördinator
- Mr. Jochem Terwindt, juridisch adviseur (tot 1 februari 2024)
- Dr. Mirjan Bouwman, projectleider (vanaf 16 augustus 2023)
- Drs. Esther Abma-Mom, adjunct-griffier (vanaf 1 september 2022)
- Eva Witzke MSc, adjunct-griffier (tot 1 september 2022)
- Drs. Willemijn Bernard-Kesting, informatiespecialist
- Joyce Garib, commissie-assistent (vanaf 1 juni 2023)
- Inez de Vries, commissie-assistent (tot 1 juni 2023)
- Janne Heederik MSc, onderzoeker
- Dr. mr. Vanja Ljujić, onderzoeker (tot 1 februari 2024)
- Robin Risselada MSc, onderzoeker (tot 1 januari 2024)
- Anne Drijvers MA, onderzoeker (vanaf 1 november 2022)
- Kirsten Mastwijk MSc, onderzoeker (tot 1 november 2023)
- Drs. Sonja Avontuur, onderzoeker (tot 1 november 2023)
- Dr. Leonie van Grootel, onderzoeker (tot 20 oktober 2023)
- Mr. Jorg Heemskerk, onderzoeker (tot 1 maart 2023)
- Dr. Sander Bot, onderzoeker (vanaf 1 mei 2023)
- Drs. Rob de Bakker, onderzoeker (16 augustus 2023 - 1 november 2023)
- Ilse Zeemeijer MSc, onderzoeker (16 augustus 2023 - 1 november 2023)
- Tijs Manten, voorlichter
- Claire Hulsman MSc, communicatieadviseur
- Sybren Deuzeman MSc, data-analist

Het merendeel van de onderzoekers begon in mei 2022 met hun werkzaamheden. Vanuit de Dienst Analyse en Onderzoek (DAO) van de Tweede Kamer is ondersteuning geboden door Martijn van Haeften MA MSc en mr. Maurits Ippel. Ten behoeve van het meelezen en opstellen

van het rapport zijn in de eindfase drs. Jeroen Kerseboom, dr. Natasha Stroeker, mr. Sander Weeber en drs. Marc Esmeijer betrokken geweest.

Ondersteuning door interne diensten van de Kamer
Ook vanuit de verschillende diensten van de Tweede Kamer heeft een groot aantal medewerkers de commissie op allerlei momenten en manieren ondersteund. Door hun professionele inzet hebben zij bijgedragen aan een goed verloop van de werkzaamheden van de commissie.

De Kamerbodes Martin Jongejan, Richard Sa, Marcel Twickler en Roberto Raymi Belleza ondersteunden de commissie tijdens vergaderingen, besloten voorgesprekken en openbare verhoren. De commissie dankt de Bodedienst voor de goede samenwerking.

Ook een bijzondere vermelding verdienen de Dienst Verslag en Redactie, de Facilitaire Dienst, Bureau Evenementen, Team Multimedia, het Restaurantbedrijf, de Beveiligingsdienst, Bureau Beveiligingsautoriteit, CIO Office, Stafdienst Communicatie, Dienst Automatsering, Bureau Wetgeving, Dienst Analyse en Onderzoek, Dienst Informatie en Archief, Financieel Economische Zaken, Griffie Commissies en Griffie Plenair.

10.2 Achtergrond

Achtergrond en start
Voor de start van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening zijn er in de Tweede Kamer twee eerdere onderzoeken geweest naar fraudeaanpak en uitvoeringsorganisaties. Deze onderzoeken vormen de aanleiding voor de parlementaire enquête.

- Naar aanleiding van problemen bij uitvoeringsinstanties werd in maart 2020 de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) ingesteld. Deze commissie onderzocht de oorzaken van de problemen bij verschillende uitvoeringsorganisaties als het CBR, de Belastingdienst en het UWV en het verlies van de menselijke maat daarbij. De resultaten verschenen in het rapport *Klem tussen balie en beleid.*[1089]
- In juli 2020 startte daarnaast ook de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK). Deze commissie deed onderzoek naar de fraudeaanpak bij de kinderopvangtoeslag en concludeerde in haar verslag Ongekend onrecht dat de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden en veel ouders onterecht zijn beschuldigd van fraude.[1090] Naar aanleiding van dit verslag trad het kabinet-Rutte III af.

Deze twee onderzoeken riepen weer nieuwe vragen op. Waren sommige oorzaken van de problemen bij uitvoeringsorganisaties al langer bekend? Wat was de rol van de Tweede Kamer bij de kinderopvangtoeslagaffaire?

1089 Kamerstuk II 2020/21, 35387, nr. 2.
1090 Kamerstuk II 2019/20, 35510, nr. 1.

Om ook deze vragen te beantwoorden werd op 10 februari 2021, in het debat over het aftreden van het kabinet-Rutte III, de motie-Marijnissen c.s. ingediend.[1091] Die motie spreekt uit dat een parlementaire enquête naar de dienstverlening, handhaving en fraudebestrijding bij overheidsdiensten wenselijk is en dat de rapporten van de eerdere onderzoeken daarbij betrokken moeten worden. Deze parlementaire enquêtecommissie omvat dus niet alleen het toeslagenschandaal, maar de gehele dienstverlening, handhaving en fraudebestrijding bij overheidsdiensten.

Uitwerking motie-Marijnissen c.s.: van voorbereidingsgroep naar tijdelijke commissie tot aan enquêtecommissie

De Tweede Kamer nam op 11 februari 2021 in meerderheid de motie-Marijnissen c.s. aan, die uitspreekt dat een parlementaire enquête naar de dienstverlening, handhaving en fraudebestrijding bij overheidsdiensten wenselijk is. Naar aanleiding van deze motie verzocht het Presidium de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken (hierna: commissie BiZa) per brief van 25 februari 2021 om de motie uit te werken. De commissie BiZa besloot hierop in haar procedurevergadering van 22 april 2021 een voorbereidingsgroep in stellen met als taak een voorstel te doen tot de instelling van een tijdelijke commissie.[1092] In de procedurevergadering van 3 juni 2021 stemde de commissie BiZa in met het voorstel van de werkgroep en verzocht ze het Presidium het voorstel door te geleiden naar de Tweede Kamer. Op 29 juni 2021 stemde de Kamer in met de instelling van een tijdelijke commissie.[1093]

Om dit onderzoek voor te bereiden werd op 8 juli 2021 de tijdelijke commissie Fraudebeleid en Dienstverlening (TCFD) ingesteld. In deze tijdelijke commissie zaten de Kamerleden Salima Belhaj (D66, voorzitter), Michiel van Nispen (SP, ondervoorzitter), René Peters (CDA), Sylvana Simons (BIJ1), Ingrid Michon-Derkzen (VVD) en Senna Maatoug (GroenLinks). De tijdelijke commissie kreeg als opdracht een onderzoeksvoorstel uit te werken voor de opzet van een parlementaire enquête over fraudebestrijding en handhaving, informatie-uitwisseling en dienstverlening bij uitvoeringsorganisaties (kortweg: parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening).

Bij het opstellen van het onderzoeksvoorstel is de opdracht van de commissie BiZa als uitgangspunt genomen. Vervolgens voerde de tijdelijke commissie in beslotenheid informatieve gesprekken met verschillende personen en organisaties over diverse onderwerpen, zoals fraudebeleid; ontwikkeling in samenstelling, professionaliteit en het functioneren van het ambtelijk apparaat; de verhouding tussen kabinet, politiek en ambtenarij; ICT en algoritmes; discriminatie, (institutioneel) racisme en etnisch profileren; vertegenwoordigers van slachtoffers, het burgerperspectief; het discours rondom fraudebeleid en lessen voor de toekomst (zie bijlage). Het onderzoeksvoorstel van de TCFD werd op 27 januari 2022 door het Presidium aan de Tweede Kamer aangeboden.[1094]

1091 Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 51.
1092 De voorbereidingsgroep bestond uit de leden Leijten (SP, voorzitter), Yesilgöz-Zegerius (VVD, tot 25 mei 2022), Becker (VVD, vanaf 25 mei 2022), Belhaj (D66), Peters (CDA), Nijboer (PvdA, 10 mei 2022), Kathmann (PvdA, vanaf 17 mei 2022) en Van Raan (PvdD).
1093 Kamerstuk II 2020/21, 35867. nr. 1.
1094 Kamerstuk II 2021/22, 35867, nr. 2.

Op 1 februari 2022 stemde de Tweede Kamer in met dit voorstel tot instelling van een parlementaire enquêtecommissie en zijn de leden benoemd in deze commissie. De constituerende vergadering van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening vond plaats op 3 februari 2022.

Doel, probleemstelling- en onderzoeksvragen
Hoofddoel van de enquête is waarheidsvinding om lessen te trekken voor de toekomst. Dit hoofddoel is als volgt gepreciseerd:

Doel van de enquête is tot inzicht en oordeelsvorming te komen aangaande de wijze waarop de overheid fraude bestrijdt en daarbij tekort is geschoten in de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers door het proces van de totstandkoming en uitvoering van fraudebeleid bloot te leggen, in het bijzonder de rol van de Tweede Kamer, het gebruik van (discriminerende) risicoprofielen en de informatie-uitwisseling, teneinde lessen te trekken opdat iedereen kan vertrouwen op een rechtvaardige behandeling door de overheid.

Uit bovenstaande doelstelling volgt de volgende probleemstelling:

Hoe kan worden verklaard dat de wijze waarop de overheid fraude bestrijdt, heeft geleid tot tekortschietende dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers? Welke rol hadden betrokken actoren bij de totstandkoming en uitvoering van dit fraudebeleid en welke lessen kunnen worden getrokken, opdat iedereen kan vertrouwen op een rechtvaardige behandeling door de overheid?

Uit bovenstaande doel- en probleemstelling volgen de volgende onderzoeksvragen:

Contextanalyse
1. Hoe zag het discours rondom fraude er de afgelopen dertig jaar uit en welke invloed heeft dat gehad op fraudebeleid in de afgelopen dertig jaar?
2. Welk fraudebeleid is daaruit voortgevloeid en hoe heeft zich dat vertaald in wet- en regelgeving, welke ambtelijke en politieke keuzes zijn daarbij gemaakt en waarom? Welke adviezen/rapporten speelden daarbij wel of geen rol, en waarom?
3. Welke rol heeft New Public Management en de toenemende mogelijkheden van ICT-toepassingen hierbij gespeeld?
4. In hoeverre was bij het opstellen van dit fraudebeleid oog voor de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers?
5. Op welke wijze heeft de Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer) haar rol in deze context ingevuld?

Verdiepingsonderzoek
6. Hoe hebben (samenwerkingsverbanden van) uitvoeringsorganisaties fraudebeleid, de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers vormgegeven, welke keuzes en financiële overwegingen zijn daarbij gemaakt en waarom? Welke ontwikkeling is daarin te zien? Wat waren de gevolgen hiervan voor die burgers?
7. Welke rol speelden de toepassing van risicoprofielen en ICT-toepassingen in fraudebeleid? Hoe effectief is die toepassing geweest, wat waren ongewenste effecten en in hoeverre was daarbij sprake van discriminatie?

8. Welke actoren waren betrokken bij de ontwikkeling van risicoprofielen en ICT-toepassingen in fraudebeleid en welke rol speelden zij?
9. Welke informatie in het kader van de uitvoering van fraudebeleid is tussen uitvoeringsorganisaties onderling en tussen uitvoeringsorganisaties en derde partijen (zoals het Inlichtingenbureau) uitgewisseld? Welke keuzes zijn daarbij gemaakt en waarom?
10. Welke informatie over fraudebeleid is er uitgewisseld tussen uitvoeringsorganisaties onderling, uitvoeringsorganisaties en ministeries, ministeries onderling en tussen ministeries en Staten-Generaal? Welke keuzes zijn daarbij gemaakt en waarom?

Verklarende analyse

11. Welke rapporten zijn uitgebracht en welke aanbevelingen zijn gedaan in het kader van de uitvoering van fraudebeleid, dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers, wat is daarmee gedaan en waarom?
12. Hoe kan worden verklaard dat de overheid tekort is geschoten in de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers bij fraudebeleid?

Bij het opstellen van het rapport van de commissie staan verklaringen voor wat er gebeurd is centraal, waardoor de bevindingen uit gevorderde documenten en citaten uit openbare verhoren, in de zin van het reconstrueren van tijdlijnen, een kleinere rol spelen in het rapport dan in eerdere enquêtes. Deze bevindingen vormen, samen met alle openbare bronnen, de basis om te komen tot verklaringen.

10.3 Onderzoeksaanpak

De commissie heeft bij de uitvoering van het onderzoek de volgende vier fasen doorlopen.

- Fase 1: bureau-onderzoek (contextanalyse en verdiepingsonderzoek)
- Fase 2: besloten voorgesprekken
- Fase 3: openbare verhoren
- Fase 4: eindrapport

In het oorspronkelijke onderzoeksvoorstel was fase 1, bureauonderzoek en dossieronderzoek, voorzien van februari tot en met oktober 2022. Door de verlate en gebrekkige aanlevering van gevorderde documenten en inlichtingen heeft deze fase meer tijd gevergd en is deze uitgelopen tot februari 2023. Dit had tot gevolg dat ook de doorloop van de opvolgende fasen 2 - 4 is gewijzigd. De besloten voorgesprekken (fase 2) hebben door deze vertragingen plaatsgevonden van februari tot juli 2023 en de openbare verhoren (fase 3) in de periode september – oktober 2023. Daar waar publicatie van het eindrapport (fase 4) eerder was voorzien in november 2023, is deze verschoven naar januari 2024. De commissie heeft het Presidium bij brief op 14 november 2022 verzocht de Tweede Kamer te informeren over deze aangepaste planning en begroting.[1095]

1095 Kamerstuk II 2022/23, 35867, nr. 3.

Fase 1: Bureauonderzoek
In de eerste fase van het onderzoek heeft de commissie een grote hoeveelheid openbare informatie bestudeerd en geanalyseerd ten behoeve van een contextanalyse (discoursanalyse, literatuur- en dossieronderzoek) en een verdiepingsonderzoek (literatuur- en dossieronderzoek).

Daarnaast is de commissie direct na de constituerende vergadering op 3 februari 2022 gestart met gebruik te maken van haar wettelijke vorderingsbevoegdheid. Van deze wettelijke vorderingsbevoegdheid heeft de commissie gedurende de gehele enquêteperiode gebruikgemaakt. Voor het verdiepingsonderzoek heeft de commissie op 17 en 24 februari 2022 schriftelijke informatie (inlichtingen en afschriften van documenten) gevorderd bij verschillende actoren. In totaal ontvingen veertien instanties een of meerdere vorderingen.[1096]

Vorderingen en leveringen
Het door de verschillende actoren aanleveren van de op 17 en 24 februari 2022 gevorderde informatie bleek veel meer tijd te vergen dan was voorzien. De levering van de gevorderde inlichtingen en afschriften van documenten heeft vanaf april 2022 merendeels plaatsgevonden in deelleveringen. Ondanks diverse verruimingen van de leveringstermijnen heeft de commissie in november 2022 moeten constateren dat lang niet alle gevorderde informatie tijdig geleverd was. De verlate en gebrekkige aanlevering bemoeilijkte niet alleen het onderzoek, maar leidde ook tot uitloop. Deze uitloop heeft doorgewerkt in de duur van het onderzoek en leidde tot een aanpassing van de oorspronkelijke planning. In het onderzoeksvoorstel was fase 1 (bureauonderzoek en dossieronderzoek) voorzien van februari tot en met oktober 2022. Door de verlate en gebrekkige aanlevering heeft deze fase meer tijd gevergd en is deze uitgelopen tot februari 2023.

Afgezien van de brede vorderingsvraag en de onderzoeksperiode van 30 jaar is het de commissie gebleken dat de op onderdelen versnipperde informatiehuishouding en archivering van diverse ministeries en uitvoeringsorganisaties hieraan debet was. Het is de commissie ook gebleken dat er voor de e-mailarchivering geen rijksbrede voorziening is en er bij ministeries meerdere interne ICT-dienstverleners (met hun eigen platform) zijn die een e-mailvoorziening aanbieden met als gevolg vertraging bij de levering.

Ten aanzien van de informatiehuishouding van de Belastingdienst is gebleken dat, zoals ook eerder in een debat met de Tweede Kamer is gemeld, deze niet voldoende op orde was, waardoor ook het zoeken ten behoeve van de vorderingen een complexe aangelegenheid is gebleken. Zo was een groot aantal e-mailpostbussen niet meer beschikbaar vanwege destijds geldende bewaartermijnen.

De commissie heeft meermaals, zowel mondeling als schriftelijk, haar bezorgdheid over de leveringen geuit aan de coördinerend bewindspersoon, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hoewel ministeries grote inspanningen hebben moeten verrichten om alle gevorderde informatie aan te leveren, is er richting de commissie ook aangegeven dat er

1096 Bijlage G, Lijst van organisaties bij wie informatie is gevorderd.

geen 100% garantie gegeven kan worden op het vinden van alle (mogelijk) voor de commissie relevante informatie.

Echter, de commissie mag en moet erop kunnen vertrouwen dat ministeries zorgvuldige procedures omtrent informatievoorziening en archivering hanteren. Gelet op de ervaringen van de commissie, alsook het parlement, bij leveringen van de gevorderde documenten en inlichtingen zou bij ministeries meer aandacht moeten zijn voor de informatiehuishouding en archivering. Een goede informatiehuishouding en archivering zijn voor de commissie onontbeerlijk om haar enquêterecht uit te kunnen oefenen. Een enquêtecommissie moet er immers op kunnen vertrouwen dat gevorderde informatie tijdig en volledig wordt geleverd.

Zo beveelt de commissie richting het kabinet aan om eerder te beginnen met de inrichting van het werkproces en de methodiek ten behoeve van de levering van documenten en inlichtingen. Dit proces zou al kunnen aanvangen op het moment dat de Tweede Kamer initiatieven neemt tot het instellen van een tijdelijke onderzoekscommissie.

De commissie beveelt aan om bij een herziening van de Wpe 2008 aandacht te hebben voor de kwaliteit, volledigheid en het tijdig voldoen aan vorderingen van een enquêtecommissie en onderstreept het belang hiervan.

Leveringen
Zoals eerder genoemd heeft de levering van de gevorderde inlichtingen en afschriften van documenten vanaf april 2022 merendeels plaatsgevonden via deelleveringen, ca. 75 in totaal. De commissie heeft de laatste deelleveringen in november 2023 ontvangen. Een aantal hiervan betrof navorderingen van de commissie, opgesteld naar aanleiding van haar bureauonderzoek en de openbare verhoren.

De gevorderde informatie is grotendeels digitaal aangeleverd. Voor de bestudering en eerste analyse van de digitaal aangeleverde informatie is een digitaal onderzoekstool gebruikt voor het doorzoeken en vinden van specifieke informatie. Hoewel een tool bruikbaar is als hulpmiddel, zijn en blijven het de mensen die de documenten lezen en analyseren.

Alleen informatie in de hoogste vertrouwelijkheidscategorie (geobjectiveerde notulen van de ministerraad) is op papier bij de commissie aangeleverd. Gedurende het onderzoek lag deze informatie in een beveiligde kluisvoorziening in de afgesloten kantoorruimte van de enquêtestaf. Het papieren onderzoeksarchief bestaat uit een paar meter aan fysieke documenten. Een deel daarvan is ter inzage geleverd en wordt als het onderzoek is afgerond, geretourneerd aan de afzender.

Fase 2: Besloten voorgesprekken
De commissie voerde besloten voorgesprekken met personen die betrokken zijn of waren bij het fraudebeleid en de dienstverlening van de overheid. Besloten voorgesprekken vinden plaats op basis van vrijwilligheid en de genodigde staat niet onder ede.

In het onderzoeksvoorstel waren de besloten voorgesprekken (fase 2) voorzien in de periode november 2022 - januari 2023. Door de uitloop van het bureauonderzoek (fase 1), onder meer door de verlate en gebrekkige aanlevering van de vorderingen, schoven ook de

besloten voorgesprekken op in de tijd en vonden deze in blokken plaats van 6 februari tot en met 6 juli 2023.

Voor de besloten voorgesprekken heeft de commissie, op basis van het dossieronderzoek, een breed scala aan personen uitgenodigd, zoals gedupeerden, ambtenaren, bestuurders en (voormalige) bewindspersonen. Daarnaast zijn personen uit drie specifieke doelgroepen uitgenodigd: rechters en sociaal-advocaten, journalisten en (oud-)Kamerleden: rechters en sociaal advocaten om kennis op te doen over rechtsbescherming, journalisten om te reflecteren op de rol van de media, en (oud-)Kamerleden om de rol van de Tweede Kamer bij de totstandkoming en uitvoering van het fraudebeleid bloot te leggen. De commissie voerde in totaal 118 besloten voorgesprekken met in totaal 119 personen.[1097] Met één persoon is tweemaal een besloten voorgesprek gevoerd. Twee besloten voorgesprekken werden gevoerd met twee personen tegelijk.

De informatie uit de besloten voorgesprekken blijft vertrouwelijk, wat ook inhoudt dat de verslagen van deze gesprekken na afloop van de enquête worden overgedragen aan het vertrouwelijke archief van de Tweede Kamer.

Gesprekken met getuigen en deskundigen
De commissie spreekt haar waardering uit aan allen die bereid waren om deel te nemen aan deze besloten voorgesprekken, die van groot belang waren voor het onderzoek. In het bijzonder heeft zij waardering voor en bedankt zij de gedupeerden van het toeslagenschandaal, met wie de commissie zeer intensieve en beladen gesprekken heeft gevoerd over het ongekende onrecht dat hen is aangedaan. Tevens bedankt zij rechters, journalisten en (oud-) Kameleden die, ondanks mogelijke spanningen in hun omgeving en tussen partijen, maar met begrip voor ieders positie en verantwoordelijkheden, de bereidheid hebben getoond om deel te nemen aan de besloten voorgesprekken. Deze medewerking was van grote waarde voor het onderzoek van de commissie.

De commissie bereidde ieder voorgesprek voor met een gespreksdossier dat gedeeltelijk was gebaseerd op de resultaten van het dossieronderzoek. Bij de selectie van personen voor de besloten voorgesprekken vormde het dossieronderzoek eveneens de basis. De commissie stelt vast dat de besloten voorgesprekken een waardevolle bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek. De voorgesprekken gaven de commissie de gelegenheid bevindingen uit het dossieronderzoek te toetsen, kennis en inzicht in de materie te vergroten en informatie (over de rol) van verschillende actoren te verkrijgen. De besloten voorgesprekken vormden daarmee een waardevolle aanvulling op het dossieronderzoek en een goede voorbereiding op de fase van openbare verhoren.

De commissie heeft onder meer in beslotenheid gesproken met een door het UVW-gedupeerde persoon. Vanwege de relevantie van het gesprek heeft de commissie besloten om, met instemming, een anonieme verklaring van deze gedupeerde toe te voegen bij het eindrapport.[1098]

1097 Bijlage E, Overzicht besloten voorgesprekken.
1098 Bijlage B, Verklaring UWV-gedupeerde.

Fase 3: Openbare verhoren

Na afloop van de besloten voorgesprekken heeft de commissie zich tijdens het zomerreces 2023 voorbereid op de openbare verhoren. Op basis van haar tussentijdse bevindingen selecteerde de commissie de personen die werden opgeroepen voor een openbaar verhoor. In tegenstelling tot de besloten voorgesprekken is deelname aan een openbaar verhoor verplicht en de getuige of deskundige staat daarbij onder ede. Hoewel dit niet wettelijk verplicht is, heeft de commissie alle getuigen die deelnamen aan een openbaar verhoor ook gesproken in een besloten voorgesprek. De enige uitzondering hierop waren de twee deskundigen van de Vrije Universiteit Amsterdam (VU), medeauteurs van de contextanalyse die de VU in opdracht van de commissie heeft uitgevoerd.[1099]

De openbare verhoren van de commissie vonden plaats van woensdag 6 september tot en met donderdag 5 oktober 2023 in de enquêtezaal van de Tweede Kamer. De commissie heeft 40 verhoren afgenomen met in totaal 41 getuigen en deskundigen.[1100] De commissie heeft er bewust voor gekozen één persoon twee keer te verhoren en bij twee verhoren twee personen samen te verhoren.

In de eerste verhoorweek is een globaal overzicht van 30 jaar fraudebeleid in de sociale zekerheid gegeven. De commissie hoorde hiervoor als eerste verhalen van gedupeerden. Vervolgens werd ingegaan op de rol van politiek, bestuur en media. Ook was er aandacht voor het uitwisselen van gegevens, het verwerken van informatie en het risicogericht handhaven.

In de tweede week van de openbare verhoren van de parlementaire enquête Fraudebeleid en Dienstverlening stond een aantal thema's centraal. Zo hoorde de commissie getuigen over de kinderopvang en gastouderbureaus, over het fraudebeleid in de sociale zekerheid en over hoe dat fraudebeleid in de uitvoering, onder andere bij het UWV, vorm kreeg.

In de derde verhoorweek waren er, in verband met Prinsjesdag en de Algemene Politieke Beschouwingen, alleen op 22 september 2023 verhoren. Op deze dag kwamen de rechtsbescherming van burgers en de uitvoering van het fraudebeleid binnen de sociale zekerheid aan bod. Daarbij was er specifieke aandacht voor de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep die leidde tot aanpassing van de fraudewet, en de werkwijze van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI).

In de vierde verhoorweek hoorde de commissie enkele getuigen over de fraudewet en de aanpassing daarvan. Ook kwam de fraudebestrijding bij de Dienst Toeslagen van de Belastingdienst aan de orde. Daarnaast was er aandacht voor het perspectief van gedupeerden.

In de laatste verhoorweek verdiepte de commissie zich verder in de manier waarop de Dienst Toeslagen het fraudebeleid vormgaf en daarbij gebruik maakte van risicoprofielen. Rechtsbescherming had opnieuw de aandacht. De commissie keek ook naar het beeld dat de overheid van mensen had en hoe dat beeld het beleid beïnvloedde.

1099 Van Atteveldt et al. (2024). Tussen Ambitie en Uitvoering, Een contextanalyse van de dynamiek tussen media, politiek en beleid bij de totstandkoming en uitvoering van 30 jaar sociale zekerheid, Vrije Universiteit Amsterdam.

1100 Bijlage F, Overzicht openbare verhoren.

Van alle verhoren zijn woordelijke verslagen gemaakt door de Dienst Verslag en Redactie. De verslagen en de beeld- en geluidsregistraties van de verhoren zijn gepubliceerd op de website van de Tweede Kamer.

De commissie heeft met de openbare verhoren publiekelijk inzichtelijk willen maken wat er de afgelopen 30 jaar is gebeurd in het fraudebeleid van en de dienstverlening door de overheid.

De openbare verhoren waren voor alle betrokkenen, en in het bijzonder voor de ervaringsdeskundigen (gedupeerden), intensief en regelmatig emotioneel.

Ervaringsdeskundigen (gedupeerden) toeslagenschandaal
De commissie spreekt met name haar grote dankbaarheid uit aan de ervaringsdeskundigen (gedupeerden) van het toeslagenschandaal, die de moed hadden om ten overstaan van de commissie en in de openbaarheid hun verhaal te doen. Het is de commissie gebleken dat het gevoel van schaamte bij gedupeerden groot was en nog steeds aanwezig is. Zij ervaren zich nog steeds bekeken en bestempeld als fraudeur. Deze schaamte en de onduidelijkheid over de afhandeling van individuele dossiers belemmerden mede het vinden van getuigen voor de openbare verhoren.

De verklaringen van ervaringsdeskundigen (gedupeerden) maakten het niet alleen voor de commissie, maar ook voor iedereen pijnlijk inzichtelijk hoe groot de ontberingen waren, en nog steeds zijn, die zij hebben doorstaan. De impact op het dagelijkse leven van het ongekende onrecht dragen alle slachtoffers nog steeds met zich mee.

Fase 4: Eindrapport
Daar waar publicatie van het eindrapport (fase 4) eerder was voorzien in november 2023, is deze aangepast en heeft publicatie van het eindrapport plaatsgevonden op 26 februari 2024.

10.4 Extern onderzoek, advies en kwaliteitsborging

Contextanalyse
De Vrije Universiteit Amsterdam (VU) heeft – in opdracht van de commissie in fase 1 van het onderzoek – een contextanalyse uitgevoerd. In deze analyse staat de ontwikkeling van het debat in de maatschappij (onder meer in de wetenschap, media, politiek, e.d.) rondom het fraudebeleid op het terrein van sociale zekerheid met inbegrip van toeslagen in de afgelopen 30 jaar centraal. De rol van diverse actoren wordt op basis van openbare bronnen beschreven, inclusief de rol van het parlement. Op die manier wordt ook de blik van buiten op het functioneren van het parlement in het onderzoek betrokken.

Het maatschappelijke en politieke discours en de totstandkoming van de belangrijkste wetgeving is op basis van openbare bronnen geanalyseerd. De bevindingen van de VU vormden de aanleiding voor de commissie om zich nader te verdiepen in een aantal wetgevingstrajecten en gebeurtenissen op basis van dossieronderzoek, waarin naast openbare bronnen ook vorderingen zijn bestudeerd, en besloten voorgesprekken en openbare verhoren zijn gevoerd met onder meer Kamerleden.

Op 17 oktober 2022 werd het rapport gepresenteerd en toegelicht aan de commissie door:
- Prof. dr. Wouter van Atteveldt, projectleider, hoogleraar Computationele Communicatiewetenschap & Politieke Communicatie aan de afdeling Communicatiewetenschap van de VU;
- Dr. Nel Ruigrok, onderzoeksdirecteur en eigenaar van LJS Nieuwsmonitor en doceert Journalistiek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam;
- Prof. dr. mr. Willemijn Roozendaal, hoogleraar Sociaal Recht bij de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de VU en hoofddocent sociaal zekerheidsrecht bij de advocatenopleiding van de Nederlandse Orde van Advocaten;
- Dr. Karin de Vries, universitair hoofddocent Staats- en bestuursrecht bij Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit (VU) en programmaleider van de onderzoeksgroep Grondrechten, Regulering en de Verantwoordelijke Overheid.

De contextanalyse *Tussen Ambitie en Uitvoering* maakt onderdeel uit van het rapport van de commissie en is door de commissie betrokken bij het onderzoek.[1101] De inhoud van de contextanalyse is voor rekening van de betreffende auteurs.

Klankbordgroep
De commissie werkte gedurende het onderzoek met een klankbordgroep. Deze klankbordgroep diende als waarborg voor de kwaliteit van het onderzoek en als vertrouwelijke gesprekspartner voor de commissie, zonder dat de klankbordgroep verantwoordelijkheid draagt voor de werkzaamheden van de commissie. De klankbordgroep en de commissie kwamen tijdens de verschillende fases van het onderzoek bijeen op 27 juni 2022, 17 oktober 2022, 7 juni 2023 en op 27 november 2023. Bij deze bijeenkomsten lagen tussentijds, interne documenten en teksten van de commissie voor ter bespreking.

De klankbordgroep bestond uit zes leden:
- Prof. mr. Ymre Schuurmans, hoogleraar staats- en bestuursrecht, Universiteit Leiden;
- Dr. Tamar de Waal, rechtsfilosoof en universitair hoofddocent aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit van Amsterdam;
- Prof. dr. Nathalie Smuha, juridisch en ethisch Artificial Intelligence expert, KU Leuven.
- Prof. dr. Gijsbert Vonk, hoogleraar socialezekerheidsrecht, Rijksuniversiteit Groningen;
- Prof. dr. Mirko Noordegraaf, hoogleraar public management, Universiteit Utrecht;
- Arjan Widlak, directeur en onderzoeker bij Stichting Kafkabrigade.

De commissie heeft de bijeenkomsten met de klankbordgroep als een toegevoegde waarde aan het onderzoek ervaren. De leden van de klankbordgroep hebben, ieder vanuit zijn eigen expertise, de commissie voorzien van kennis en feedback en daarmee een waardevolle bijdrage aan het onderzoek geleverd. Zo heeft prof. mr. Ymre Schuurmans, hoogleraar staats- en bestuursrecht, op verzoek van de commissie, een paper geschreven over rechtsbescherming. Dit paper is opgenomen in bijlage C van het rapport.

1101 Van Atteveldt et al (2024). Tussen Ambitie en Uitvoering, Een contextanalyse van de dynamiek tussen media, politiek en beleid bij de totstandkoming en uitvoering van 30 jaar sociale zekerheid, Vrije Universiteit Amsterdam.

Tevens heeft de commissie in de eindfase van haar rapport gebruik gemaakt van de expertise van de heer prof. mr. M. (Michiel) Scheltema, deskundige op het gebied van het staats- en administratiefrecht en het bestuursrecht, emeritus hoogleraar bestuursrecht.

Technische briefings
Om haar kennis te verdiepen heeft de commissie zich tijdens de verschillende fasen van het onderzoek door ervaringsdeskundigen en experts laten informeren in besloten technische briefings. De commissie organiseerde gedurende het onderzoek in totaal negen technische briefings met verschillende deskundigen en experts.[1102] Tijdens deze briefings kwamen verschillende thema's en aspecten aan de orde: gegevensuitwisseling en privacy, het risicoclassificatiemodel, rechtsbescherming, uitvoeringsorganisaties, de menselijke maat, omgang met adviezen, het toeslagenstelsel en de rol van de Tweede Kamer.

Betrokkenheid burgers
De commissie heeft, in de uitwerking van haar onderzoeksopdracht, in samenwerking met Number 5 foundation en de Landelijke Cliëntenraad (LCR) verschillende ervaringsdeskundigen (gedupeerden) betrokken tijdens de parlementaire enquête. De commissie heeft tijdens het onderzoek meerdere gesprekken gevoerd op de thema's toeslagenschandaal, Belastingdienst en het UWV, waarin de ervaringsdeskundigen hun kennis en ervaring met de commissie hebben gedeeld.

De Number 5 foundation ondersteunt en faciliteert kinderen, jongeren en ouders die zijn geraakt door de kinderopvangtoeslagaffaire met als doel om landelijk en lokaal samen te werken met alle spelers aan structurele en creatieve oplossingen. Zo heeft Number 5 foundation op verzoek van de commissie drie dialoogsessies georganiseerd met gedupeerden (ouders en kinderen) van het toeslagenschandaal: op 28 september 2022, 18 oktober 2022 en 6 maart 2023. Deze dialoogsessies met ouders en jongeren die door de Belastingdienst ooit onterecht als (potentiële) fraudeur zijn bestempeld en bejegend, vonden plaats op locatie bij de Number 5 foundation. De dialoogsessies hebben de commissie een dieper inzicht gegeven in de ervaringen van ouders en jongeren met de werkwijze en aanpak van de Belastingdienst en een beter begrip gegeven aan de commissieleden van de mensen om wie het gaat. De diversiteit van stemgeluiden heeft de commissie meer inzicht gegeven in de persoonlijke ervaringen van ouders en jongeren.

De verhalen van deze ouders en jongeren hebben bijgedragen aan het doorleven van het ongekende onrecht en hebben de commissie diep geraakt. Deze verhalen waren doordrenkt van machteloosheid, het niet gehoord worden, en een wantrouwende en levensverwoestende overheid. Daarbij was de almaar luider wordende vraag: Waarom wij? Waarom ik? Waarom? Deze stemmen zijn medevormend geweest bij de totstandkoming van de inhoud en conclusies van dit rapport.

De LCR vertegenwoordigt mensen die een uitkering, pensioen of (financiële) ondersteuning krijgen van de overheid. In de LCR zijn zeventien landelijke belangenorganisaties vertegenwoordigt. De LCR is een wettelijk orgaan, opgenomen in de Wet Structuur

1102 Bijlage H, Overzicht technische briefings.

Uitvoeringsorganisaties Werk en Inkomen (SUWI, artikelen 7 en 8) met als voornaamste taak het naar voren brengen van het cliëntenbelang in wetgeving en dienstverlening in de sociale zekerheid. De commissie heeft de LCR verzocht drie focusgroepen te organiseren rondom de thema's rechtsbescherming, bejegening en dienstverlening bij het UWV. Die hebben plaatsgevonden op 21 november 2022, 6 december 2022 en 18 januari 2023. In deze focusgroepen hebben mensen op locatie bij de LCR aan de hand van verschillende casussen hun (vaak minder gelukkige) ervaringen met de dienstverlening en handhaving van het UWV bij (een vermoeden van) fraude, in vertrouwen uitgewisseld met de commissie en inzage gegeven in gedeelde ervaren knelpunten.

De commissie is alle mensen die hun verhalen hebben willen en kunnen delen zeer erkentelijk. De verhalen, ervaringen en knelpunten van de ervaringsdeskundigen (gedupeerden) vanuit de Number 5 foundation en de LCR zijn door de commissie niet alleen gehoord, maar ook betrokken bij de uitwerking van haar bureauonderzoek. De inzichten die zijn voortgekomen uit de opgedane ervaring zijn, daar waar mogelijk, vertaald naar lessen en suggesties voor een betere manier van werken en het herstel van het systeem, om zo een bijdrage te kunnen leveren aan het helingsproces van alle gedupeerden.

Inzage
Om mogelijke feitelijke onjuistheden te herstellen, heeft een aantal actoren voor publicatie inzage verkregen in conceptdelen van het rapport. Het betreft de conceptteksten met feitelijke beschrijvingen zonder passages die conclusies, reflecties, oordelen, bevindingen en aanbevelingen van de commissie bevatten. De volgende actoren hebben inzage gehad in tekstonderdelen van het rapport: het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het ministerie van Financiën (FIN), de Belastingdienst (BD), het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), het ministerie van Algemene Zaken (AZ), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en het Inlichtingenbureau (IB).

De inzage door medewerkers van deze instanties vond onder voorwaarde van geheimhouding en onder toezicht van medewerkers van de Tweede Kamer plaats in het Tweede Kamergebouw in januari 2024. Door middel van beoordelingsformulieren konden medewerkers van de inzage-actoren suggesties ter verbetering aangeven. De commissie heeft deze beoordeeld en in een aantal gevallen feitelijke en technische verbeteringen doorgevoerd.

Ambtelijke meeleesronde
In het kerstreces 2023 hebben enkele ambtenaren van de Griffies Commissies, de Dienst Analyse en Onderzoek en Bureau Wetgeving van de Tweede Kamer vanwege hun ervaring met het doen van parlementair onderzoek conceptteksten van het rapport gelezen en van nuttige feedback voorzien. Tot slot hebben medewerkers van de Dienst Verslag en Redactie van de Tweede Kamer bijgedragen aan de eindredactie. De commissie dankt alle betrokkenen voor hun inspanningen.

Verhoortraining
In aanloop naar en tijdens de besloten voorgesprekken en de openbare verhoren werd de commissie voorbereid en bijgestaan door twee verhoortrainers Maria Leijten en Roeland Kooijmans. De commissie spreekt haar dank uit voor hun advies en inzet.

10.5 Ervaringen met de Wet op de parlementaire enquête 2008

Bijstandsverlening
Op grond van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe 2008) kan een genodigde zich laten bijstaan door een bijstandsverlener tijdens een besloten voorgesprek. De commissie onderschrijft dit recht als een grondrecht.

De commissie heeft in de geest van de Wpe 2008 en gelet op de ervaringen van voorgaande enquêtecommissies nadrukkelijk in de uitnodigingsbrief voor besloten voorgesprekken opgenomen dat een genodigde zich op eigen verzoek door iemand kan laten bijstaan en daar persoonlijk en vrijelijk voor kan kiezen. Tevens heeft men zich in het ambtelijk contact met genodigde voorafgaand aan het besloten voorgesprek ervan vergewist dat hiervan sprake was. Desondanks is in de praktijk ervaren dat in één geval de aangemelde bijstandsverlening geen vrije keuze van de genodigde was en de genodigde voorafgaand druk ervoer in de keuze bepaling, daar de werkgever ook een belang had bij aanwezigheid van de bijstandsverlener. Interventieoverleg voorafgaand aan het besloten voorgesprek heeft ertoe geleid dat genodigde uiteindelijk een vrije afweging heeft kunnen maken zoals beoogd in de Wpe 2008.

Ook merkt de commissie op dat vanuit een aantal werkgevers vaak dezelfde bijstandsverlener aanwezig was. Enerzijds biedt dit de werkgever de gelegenheid toe te zien op de verklaringen van de werknemer tegenover de commissie. Anderzijds doet de werkgever op deze wijze bij meerdere besloten voorgesprekken kennis op in een vertrouwelijke fase van het onderzoek. Voorgaande parlementaire enquêtecommissies, zoals over de aardgaswinning, de woningcorporaties en de Fyra, hebben vergelijkbare ervaringen met (de figuur van) bijstandverlening. De commissie sluit zich aan bij deze commissies, en beveelt richting volgende enquêtecommissies aan dat het niet wenselijk is dat een bijstandsverlener bij verschillende gesprekken als bijstandsverlener optreedt gelet op de vertrouwelijkheid van besloten voorgesprekken, en dit te benoemen dan wel op te nemen in de werkafspraken. Daarbij wordt opgemerkt dat het eenieder vrij staat om zelf te beslissen over diens bijstandsverlener.

De commissie beveelt aan om bij de volgende herziening van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe 2008) helder het doel van de bijstandsverlener vast te leggen.

Praktische werkafspraken
De commissie heeft praktische werkafspraken gemaakt met het kabinet en met het Openbaar Ministerie (OM).[1103] Deze werkafspraken vallen binnen het kader van de Grondwet, de Wpe

1103 Bijlage I, Werkafspraken tussen het kabinet en de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening en bijlage J Werkafspraken tussen de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening en het Openbaar Ministerie.

2008 en de Regeling parlementair en extern onderzoek (Rpe) en zijn in lijn met de logische en gebruikelijke werkwijze van enquêtecommissies. In de Rpe is opgenomen dat een enquêtecommissie nadere afspraken kan maken. De commissie heeft dit niet beschouwd als een verplichting, en ook niet als een voorwaarde voor het doen van leveringen. Die vallen onder de medewerkingsplicht en vorderingsbevoegdheid die voortvloeien uit de Wpe 2008.



Bijlagen

Bijlage A
Onderzoeksvoorstel: Kamerstuk 35 867, nr. 2

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2021–2022

35 867 Parlementaire enquête Fraudebeleid en Dienstverlening

Nr. 2 **BRIEF VAN HET PRESIDIUM**

Aan de Leden

Den Haag, 27 januari 2022

Het Presidium legt hierbij aan u voor het onderzoeksvoorstel van de tijdelijke commissie Fraudebeleid en Dienstverlening (TCFD) bij brief van 17 december 2021 inzake de uitvoering van een parlementaire enquête naar Fraudebeleid en Dienstverlening. Het Presidium stelt u voor om in te stemmen met dit onderzoeksvoorstel.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
Vera Bergkamp

kst-35867-2
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2022

Brief van de tijdelijke commissie Fraudebeleid en Dienstverlening

Aan het Presidium

Den Haag, 17 december 2021

Op 8 juli 2021 heeft de Tweede Kamer de tijdelijke commissie Fraudebeleid en Dienstverlening ingesteld. De tijdelijke commissie had als taak voorstellen te doen voor de opzet van een parlementaire enquête over fraudebestrijding en handhaving, informatie-uitwisseling en dienstverlening bij uitvoeringsorganisaties.

Hierbij ontvangt u het onderzoeksvoorstel van de tijdelijke commissie voor de uitvoering van deze parlementaire enquête naar Fraudebeleid en Dienstverlening. Namens de tijdelijke commissie verzoek ik u het onderzoeksvoorstel ter besluitvorming door te geleiden naar de Tweede Kamer.

De tijdelijke commissie stelt voor dat de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening kort na besluitvorming door de Tweede Kamer over het onderzoeksvoorstel wordt geconstitueerd, zodat de bevoegdheden van de parlementaire enquêtecommissie met voortvarendheid kunnen worden ingezet.

De fungerend voorzitter van de tijdelijke commissie Fraudebeleid en Dienstverlening,
Belhaj

De griffier van de tijdelijke commissie Fraudebeleid en Dienstverlening,
Sjerp

Onderzoeksvoorstel parlementaire enquête Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD)

Inhoud blz.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Ongekend onrecht

Op 17 december 2020 publiceerde de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) het verslag «Ongekend onrecht».[1] De constateringen in het verslag kwamen hard aan. Zo constateerde de commissie onder meer dat bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag grondbeginselen van de rechtstaat waren geschonden. «Dit verwijt treft niet alleen de uitvoering – specifiek de Belastingdienst/Toeslagen – maar ook de wetgever en de rechtspraak.» Door een optelsom van onvermogen om recht te doen aan het individu, hebben ouders jarenlang geen schijn van kans gehad, aldus de commissie. «De commissie doet een dringend beroep op alle betrokken staatsmachten om bij zichzelf te rade te gaan hoe in de toekomst herhaling kan worden voorkomen en hoe het ontstane onrecht alsnog kan worden rechtgezet.» Het verslag leidde tot het aftreden van het kabinet Rutte III op 15 januari 2021.

Motie voorbereiding enquête

Daar waar het verslag antwoorden gaf op vragen over het ontstaan en verloop van de affaire, riep het verslag ook vele nieuwe vragen op. Hoe zat het met het onrechtmatig selecteren op nationaliteit? En met de fraudeopsporing buiten Toeslagen? Zijn er persoonsgegevens gedeeld met andere overheden en hoe werkte dit door in de fraudeopsporing elders? Wat was de rol van de medewetgever, waaronder de Tweede Kamer? Deze vragen vormden mede aanleiding voor de Tweede Kamer om middels een motie Marijnissen c.s., aangenomen op 11 februari 2021, de voorbereidingen voor een parlementaire enquête in gang te zetten.[2]

[1] Kamerstuk 35 510, nr. 2.
[2] Kamerstuk 35 510, nr. 51.

Klem tussen balie en beleid

Was de Kinderopvangtoeslagaffaire een incident of legde de affaire structurele problemen in de uitvoering bloot? Die vraag was geen onderdeel van de opdracht aan de POK. Maar dat er problemen in de uitvoering waren, was al langer bekend. De Tweede Kamer had precies een jaar daarvoor, op 11 februari 2020, de tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) ingesteld naar aanleiding van diverse problemen in de uitvoering die burgers klem zetten. Op 25 februari 2021 bood de TCU haar eindrapport «Klem tussen balie en beleid» aan de voorzitter van de Tweede Kamer aan.[3] In het rapport concludeerde de TCU dat naar schatting 20 procent van de burgers niet goed uit de voeten kan met de wet- en regelgeving. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat de Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties niet goed samenwerken bij de totstandkoming en uitvoering van beleid. «Gezien de omvang van de problematiek en de schrijnende situaties waarin mensen soms belanden, doet de TCU een dringend beroep op het kabinet, de Tweede Kamer en de uitvoeringsorganisaties om nú aan de slag te gaan. Elke dag uitstel betekent meer mensen in de knel,» aldus de TCU in haar eindrapport.

Hoewel de Tweede Kamer de inhoud van het rapport van de TCU bij het aannemen van de motie over de opzet van een parlementaire enquête naar de dienstverlening, handhaving en fraudebestrijding bij overheidsdiensten nog niet kende, stelden de indieners van de motie al wel dat de rapporten van de POK én de TCU bij de voorbereidingen op de enquête moesten worden betrokken.

1.2 Van motie tot onderzoeksvoorstel

Voorbereidingsgroep

Naar aanleiding van de motie-Marijnissen c.s. heeft het Presidium de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken (hierna: commissie BiZa) per brief van 25 februari 2021 verzocht een onderzoeksvoorstel op te stellen voor een parlementaire enquête naar de dienstverlening, handhaving en fraudebestrijding bij overheidsdiensten. De commissie BiZa heeft in haar procedurevergadering van 22 april 2021 besloten om een voorbereidingsgroep in stellen die als taak heeft een voorstel te doen tot de instelling van een tijdelijke commissie, waarbij de reikwijdte/scope van de enquête globaal wordt omschreven in thema's en deelvragen, inclusief een planning en begroting voor de tijdelijke commissie.

Tijdelijke commissie Fraudebeleid en Dienstverlening

De voorbereidingsgroep[4] heeft de commissie BiZa voorgesteld de Tweede Kamer voor te stellen om een tijdelijke commissie Fraudebeleid en Dienstverlening (hierna: tijdelijke commissie) in te stellen, onder verwijzing naar de Regeling parlementair en extern onderzoek en op basis van artikel 7.2 Reglement van Orde. De tijdelijke commissie krijgt als opdracht een onderzoeksvoorstel uit te werken voor de opzet van een parlementaire enquête over fraudebestrijding en handhaving, informatie-uitwisseling en dienstverlening bij uitvoeringsorganisaties (kortweg: parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening). In de procedurevergadering van 3 juni 2021 heeft de commissie BiZa ingestemd

[3] Kamerstuk 35 387, nr. 2.
[4] De voorbereidingsgroep bestond uit de leden Leijten (SP, voorzitter), Yeşilgöz-Zegerius (VVD, tot 25 mei), Becker (VVD, vanaf 25 mei), Belhaj (D66), Peters (CDA), Nijboer (PvdA, 10 mei), Kathmann (PvdA, vanaf 17 mei) en Van Raan (PvdD).

met dit voorstel en het Presidium verzocht het voorstel door te geleiden naar de Tweede Kamer. Op 29 juni 2021 heeft de Kamer ingestemd met het voorstel. Op 8 juli 2021 is de tijdelijke commissie Fraudebeleid en Dienstverlening geconstitueerd en zijn de leden Belhaj (D66) en Van Nispen (SP) gekozen tot voorzitter respectievelijk ondervoorzitter van de tijdelijke commissie. Daarnaast maken de leden Peters (CDA), Simons (BIJ1), Michon-Derkzen (VVD) en Maatoug (GroenLinks) deel uit van de tijdelijke commissie.

Hierbij treft u het onderzoeksvoorstel van de tijdelijke commissie aan voor de uitvoering van een parlementaire enquête naar fraudebeleid en dienstverlening.

1.3 Werkwijze van de tijdelijke commissie

Werkwijze

Bij het opstellen van het onderzoeksvoorstel is de opdracht van de commissie BiZa als uitgangspunt genomen. Vervolgens heeft de tijdelijke commissie in beslotenheid informatieve gesprekken gevoerd met verschillende personen en organisaties over diverse onderwerpen, zoals fraudebeleid; ontwikkeling in samenstelling, professionaliteit en functioneren van het ambtelijk apparaat; verhouding tussen kabinet, politiek en ambtenarij; ICT en algoritmes; discriminatie, (institutioneel) racisme en etnisch profileren; vertegenwoordigers slachtoffers, burgerperspectief; discours rondom fraudebeleid en lessen voor de toekomst(zie bijlage). Ook is met hen gesproken over de mogelijke vormgeving van de enquête. Daarnaast is een burgerconsultatie uitgevoerd. In drie zogenoemde «focusgroepen» van elk zes deelnemers zijn de verwachtingen ten aanzien van de enquête van burgers gepeild. Het betrof twee focusgroepen met algemeen publiek (gespreid naar opleiding, geslacht, leeftijd en regio) en een focusgroep met gedupeerden (die problemen met het UWV of de Belastingdienst hebben gehad gespreid naar regio en geslacht). Ook heeft de tijdelijke commissie rapporten en artikelen betrokken bij haar werkzaamheden. Tot slot is het concept onderzoeksvoorstel besproken met een reflectiegroep, bestaande uit de heer Vonk (hoogleraar socialezekerheidsrecht, Rijksuniversiteit Groningen), de heer Noordegraaf (hoogleraar Public Management, Universiteit Utrecht), de heer Widlak (Directeur Stichting Kafkabrigade) en de heer Ghebreab (universitair hoofddocent Sociaal-Intelligente AI aan de Universiteit van Amsterdam en wetenschappelijk directeur van Civic-AI Lab).

De tijdelijke commissie is alle betrokkenen zeer erkentelijk voor hun waardevolle inbreng.

Uitwerking opdracht

In dit onderzoeksvoorstel stelt de tijdelijke commissie voor om, naast de onderwerpen die de POK niet heeft behandeld, ook nadrukkelijk aandacht te besteden aan hetgeen de TCU in haar rapport constateert, namelijk dat sommige oorzaken van de problemen in de uitvoering al langer bekend zijn en sommige aanbevelingen eerder zijn gedaan.

Daarnaast signaleert de tijdelijke commissie dat de Kinderopvangtoeslagaffaire er mede aan heeft bijgedragen dat het vertrouwen van burgers in de overheid en de rechtsbescherming is geschaad. De tijdelijke commissie stelt in de parlementaire enquête de impact die fraudebeleid en overheidshandelen heeft gehad op burgers centraal en zal oog hebben voor de praktische gevolgen voor die burgers.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat de compensatie van individuele burgers als gevolg van de hersteloperatie geen onderdeel uitmaakt van dit onderzoeksvoorstel. Die operatie is onderdeel van het lopende dossier dat door de vaste Kamercommissie voor Financiën wordt behandeld (zie ook paragaaf 4.4).

1.4 Leeswijzer

Toelichting begrippen

De tijdelijke commissie hanteert in dit onderzoeksvoorstel enkele begrippen die een nadere toelichting behoeven:

- fraudebeleid: de tijdelijke commissie geeft in het kader van dit onderzoek hieraan een brede invulling. Onder fraudebeleid valt niet alleen de wijze waarop fraudebestrijding en handhaving (inclusief preventie) en het toezicht daarop is vormgegeven, maar ook fraude aanpak in de praktijk. Daarnaast gaat het ook om (rechtmatigheids-)controles die niet specifiek vallen onder fraudebeleid, maar uiteindelijk wel kunnen leiden tot stempel fraudeur (geen fraudeur maar toch een boete).
- fraude: in het verlengde van het begrip fraudebeleid signaleert de tijdelijke commissie dat waar fraude door het Openbaar Ministerie wordt gedefinieerd als «opzettelijke misleiding om onrechtmatig voordeel te verkrijgen»[5] (bewust), uit bijvoorbeeld de Kinderopvangtoeslagaffaire blijkt dat burgers bij het maken van een (onbewuste) fout ook als fraudeur werden bestempeld.
- informatievoorziening: om de informatie te duiden die tussen uitvoeringsorganisaties onderling, tussen uitvoeringsorganisaties en ministeries, ministeries onderling en tussen ministeries en Staten-Generaal over fraudebeleid wordt uitgewisseld, gebruikt de tijdelijke commissie het begrip «informatievoorziening».
- informatie-uitwisseling: hiermee doelt de tijdelijke commissie op informatie die in het kader van de uitvoering van fraudebeleid met derden wordt gedeeld, te denken valt aan persoonsgegevens, (risico)profielen, zogenoemde «zwarte lijsten» en ICT-toepassingen.
- ICT-toepassingen: hieronder verstaat de tijdelijke commissie toepassingen zoals fraudedetectie-technologieën en (zelflerende) algoritmen.
- dienstverlening: in het kader van dit onderzoeksvoorstel gaat het hier om de wijze waarop in de uitvoering van fraudebeleid de dienstverlening aan de burger is vormgegeven. In de praktijk betreft dit bijvoorbeeld het helpen van burgers bij een juiste aanvraag.
- rechtsbescherming: het geheel van mogelijkheden dat voorziet in een waarborg van de rechten en belangen van de burger, waardoor op een toegankelijke, transparante, begrijpelijke en effectieve manier (al dan niet achteraf) kan worden opgekomen tegen besluiten of handelingen van uitvoeringsorganisaties in het kader van fraudebeleid.

Inhoud

Dit onderzoeksvoorstel geeft een nadere beschrijving van de opzet van de parlementaire enquête. In hoofdstuk 2 worden de doel- en probleemstelling geformuleerd en de daaruit afgeleide onderzoeksvragen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de opzet van de enquête uiteengezet. In hoofdstuk 4 volgt de werkwijze van de enquêtecommissie, inclusief begroting.

[5] Bron: www.om.nl/onderwerpen/fraude.

2 Doel- en probleemstelling en onderzoeksvragen

2.1 Doel- en probleemstelling

De tijdelijke commissie concludeert dat het hoofddoel van de enquête, zoals door de commissie BiZa geformuleerd, nog steeds van toepassing is:

Hoofddoel van de enquête is waarheidsvinding om lessen te trekken voor de toekomst.

Dit hoofddoel wordt als volgt gepreciseerd:

Doel van de enquête is tot inzicht en oordeelsvorming te komen aangaande de wijze waarop de overheid fraude bestrijdt en daarbij tekort is geschoten in de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers door het proces van de totstandkoming en uitvoering van fraudebeleid bloot te leggen, in het bijzonder de rol van de Tweede Kamer, het gebruik van (discriminerende) risicoprofielen en de informatie-uitwisseling, teneinde lessen te trekken opdat iedereen kan vertrouwen op een rechtvaardige behandeling door de overheid.

Uit bovenstaande doelstelling volgt de volgende probleemstelling:

Hoe kan worden verklaard dat de wijze waarop de overheid fraude bestrijdt, heeft geleid tot tekortschietende dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers? Welke rol hadden betrokken actoren bij de totstandkoming en uitvoering van dit fraudebeleid en welke lessen kunnen worden getrokken, opdat iedereen kan vertrouwen op een rechtvaardige behandeling door de overheid?

2.2 Onderzoeksvragen

Uit bovenstaande doel- en probleemstelling volgen de volgende onderzoeksvragen:

Contextanalyse

1. Hoe zag het discours rondom fraude er de afgelopen dertig jaar uit en welke invloed heeft dat gehad op fraudebeleid in de afgelopen dertig jaar?
2. Welk fraudebeleid is daaruit voortgevloeid en hoe heeft zich dat vertaald in wet- en regelgeving, welke ambtelijke en politieke keuzes zijn daarbij gemaakt en waarom? Welke adviezen/rapporten speelden daarbij wel of geen rol, en waarom?
3. Welke rol heeft New Public Management en de toenemende mogelijkheden van ICTtoepassingen hierbij gespeeld?
4. In hoeverre was bij het opstellen van dit fraudebeleid oog voor de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers?
5. Op welke wijze heeft de Staten-Generaal (Eerste en Tweede Kamer) haar rol in deze context ingevuld?

Verdiepingsonderzoek

6. Hoe hebben (samenwerkingsverbanden van) uitvoeringsorganisaties fraudebeleid, de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers vormgegeven, welke keuzes en financiële overwegingen zijn daarbij gemaakt en waarom? Welke ontwikkeling is daarin te zien?

Wat waren de gevolgen hiervan voor die burgers?
7. Welke rol speelden de toepassing van risicoprofielen en ICT-toepassingen in fraudebeleid? Hoe effectief is die toepassing geweest, wat waren ongewenste effecten en in hoeverre was daarbij sprake van discriminatie?
8. Welke actoren waren betrokken bij de ontwikkeling van risicoprofielen en ICT-toepassingen in fraudebeleid en welke rol speelden zij?
9. Welke informatie in het kader van de uitvoering van fraudebeleid is tussen uitvoeringsorganisaties onderling en tussen uitvoeringsorganisaties en derde partijen (zoals het Inlichtingenbureau) uitgewisseld? Welke keuzes zijn daarbij gemaakt en waarom? (dit betreft informatie-uitwisseling, zie leeswijzer)
10. Welke informatie over fraudebeleid is er uitgewisseld tussen uitvoeringsorganisaties onderling, uitvoeringsorganisaties en ministeries, ministeries onderling en tussen ministeries en StatenGeneraal? Welke keuzes zijn daarbij gemaakt en waarom? (dit betreft informatievoorziening, zie leeswijzer)

Verklarende analyse

11. Welke rapporten zijn uitgebracht en welke aanbevelingen zijn gedaan in het kader van de uitvoering van fraudebeleid, dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers, wat is daarmee gedaan en waarom?
12. Hoe kan worden verklaard dat de overheid tekort is geschoten in de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers bij fraudebeleid?

3 Opzet van het onderzoek

3.1 Onderzoeksaanpak

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende vier fasen te onderscheiden:
- Fase 1: Bureau-onderzoek (contextanalyse en verdiepingsonderzoek)
- Fase 2: Besloten voorgesprekken
- Fase 3: Openbare verhoren
- Fase 4: Eindrapport

Hieronder worden de verschillende fasen nader toegelicht.

Fase 1 Bureau-onderzoek (contextanalyse en verdiepingsonderzoek)

De eerste fase van het onderzoek valt uiteen in twee delen: een contextanalyse en verdiepingsonderzoek.

Deel 1: Contextanalyse (discoursanalyse, literatuur- en dossieronderzoek)

In dit eerste deel staan onderzoeksvragen 1 t/m 5 en 11 centraal. De contextanalyse bestaat uit een discoursanalyse, literatuur- en dossieronderzoek.

De *discoursanalyse* richt zich op de manier waarop over fraude in de afgelopen dertig jaar is gesproken in de maatschappij (onder meer in de wetenschap, media, politiek, e.d.).

De rol van diverse actoren wordt beschreven, inclusief de rol van de Staten-Generaal. Dit deel van het onderzoek zal worden uitbesteed.

In het *literatuuronderzoek* wordt onderzoek gedaan naar fraudebeleid sinds de jaren negentig, toen onder Lubbers III in 1992 de Ministeriële Commissie Bestrijding Fraude en Financieel-Economische Criminaliteit werd ingesteld. Deze commissie vervulde een coördinerende rol bij de bestrijding van onder meer fiscale fraude en sociale zekerheidsfraude.[6]

Daar waar informatie nog niet openbaar beschikbaar is maar wel noodzakelijk blijkt voor het onderzoek, zal de enquêtecommissie *dossier-onderzoek* verrichten. De enquêtecommissie zal in dat geval gebruik maken van haar bevoegdheid om deze informatie te vorderen. De enquêtecommissie kan tijdens de hele onderzoeksperiode van deze bevoegdheden gebruik maken. Zodra stukken binnen zijn, worden deze geanalyseerd door de staf en gebruikt om voorlopige bevindingen te complementeren.

De tijdelijke commissie stelt voor om in de contextanalyse de afgelopen dertig jaar te onderzoeken: van 1992 tot de presentatie van het rapport van de TCU op 25 februari 2021.

Deel 2: Verdiepingsonderzoek (literatuur- en dossieronderzoek)

In dit deel van het onderzoek staat de uitvoeringspraktijk centraal. Daarbij staan onderzoeksvragen 6 tot en met 10 centraal. Dit gebeurt op basis van literatuur- en dossieronderzoek. Het verdiepingsonderzoek vindt in eerste instantie plaats bij de Belastingdienst en het UWV, aangezien deze organisaties grote impact hebben op grote groepen burgers. Daarnaast wordt ook in het bijzonder gekeken naar het Inlichtingenbureau, aangezien dat bureau een belangrijke rol speelt in de informatie-uitwisseling tussen overheidsinstanties en gemeenten. Startpunt van het onderzoek bij de Belastingdienst vormt het moment waarop de dienst Toeslagen aan burgers uit ging keren, vanaf 2005. Bij het UWV is het startpunt het ontstaan van het UWV in 2002. Eindpunt voor het onderzoek naar beide organisaties is de publicatie van het verslag van het rapport van de TCU op 25 februari 2021, met die aantekening dat het lopend herstelbeleid niet betrokken wordt.

Mocht uit het eerste deel van het onderzoek blijken dat de enquêtecommissie meer organisaties in het onderzoek moet betrekken om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, dan zal de enquêtecommissie haar onderzoek uitbreiden naar desbetreffende organisaties.

Fase 2 Besloten voorgesprekken

Na het literatuuronderzoek, de discoursanalyse en het dossieronderzoek zal de enquêtecommissie als voorbereiding op de openbare verhoren besloten voorgesprekken voeren. Deze hebben als doel het vergroten van kennis van en inzicht in de materie, het toetsen van voorlopige bevindingen en het selecteren van getuigen en deskundigen voor de openbare verhoren.

Fase 3 Openbare verhoren

Na de besloten voorgesprekken zal de enquêtecommissie personen als getuige of deskundige in de openbaarheid onder ede horen. Het doel van de verhoren is waarheidsvinding, publieke verantwoording, het ophelderen van onduidelijkheden en het publiek een beeld geven van de onderzochte gebeurtenissen.

[6] Deze commissie werd in 2002 opgeheven, om in 2013 opnieuw opgericht te worden onder de naam Ministeriële Commissie Fraude.

Fase 4 Eindrapportage

In deze fase wordt op basis van alle bevindingen antwoord gegeven op vraag 12. Ten slotte presenteert de enquêtecommissie haar bevindingen en lessen in een eindrapportage. Hierin spreekt zij ook oordelen uit en doet zij aanbevelingen.

N.B. Zoals eerder gesteld maakt de compensatie van individuele burgers als gevolg van de hersteloperatie geen onderdeel uit van dit onderzoeksvoorstel. Die operatie is onderdeel van het lopende dossier dat door de vaste Kamercommissie voor Financiën wordt behandeld en de enquêtecommissie zal dan ook geen uitspraken doen over het lopende herstelbeleid.

3.2 Planning

Fase	Doorlooptijd	Werkzaamheden
1 Bureau-onderzoek	februari 2022 – oktober 2022	Voorbereiden en uitvoeren van literatuuronderzoek, discoursanalyse en dossieronderzoek
2 Besloten gesprekken	November 2022 – januari 2023	Voorbereiden, uitvoeren en verwerken besloten voorgesprekken
3 Openbare verhoren	Februari 2023 – mei 2023	Voorbereiden, uitvoeren en verwerken openbare verhoren
4 Eindrapportage	Juni 2023 – november 2023	Opstellen en presentatie eindrapportage



4 Werkwijze van de enquêtecommissie

4.1 Enquêtebevoegdheden

Een parlementaire enquête is het zwaarste onderzoeksinstrument van het parlement. Doel van de onderhavige enquête is onder meer inzicht krijgen in de wijze waarop de overheid fraude bestrijdt en daarbij tekort is geschoten in de dienstverlening aan en rechtsbescherming van burgers. De enquêtecommissie zal daarbij in het bijzonder ingaan op de rol van de Tweede Kamer, ambtelijke en politieke besluitvorming, het gebruik van (discriminerende) risicoprofielen, ICT toepassingen, de informatievoorziening en de informatie-uitwisseling. Daarvoor acht de tijdelijke commissie de inzet van enquêtebevoegdheden gerechtvaardigd en noodzakelijk, zoals het horen onder ede en het vorderen van schriftelijke inlichtingen en afschriften van, inzage in en/of kennisneming van documenten.

4.2 Onderzoeksstaf

De enquêtecommissie zal worden ondersteund door een ambtelijke staf. De staf van de tijdelijke commissie Fraudebeleid en Dienstverlening zal ook de enquêtecommissie ondersteunen, uitgebreid met een aantal, nog te werven onderzoekers. De voltallige onderzoeksstaf komt te bestaan uit een griffier, een adjunct-griffier, een commissie-assistent, een onderzoeks-coördinator, een plaatsvervangend onderzoekscoördinator, zes onderzoekers, een informatiespecialist, een data analist, een juridisch adviseur, een communicatieadviseur en een woordvoerder.

4.3 Klankbordgroep

Met het oog op de kwaliteitsborging stelt de enquêtecommissie een klankbordgroep in bestaande uit verschillende deskundigen op uiteenlopende terreinen. De klankbordgroep zal gedurende het onderzoek reflecteren over onder meer de aanpak en het concept eindrapport.

4.4 Betrekken burgers

De tijdelijke commissie heeft burgers betrokken bij de totstandkoming van het onderzoeksvoorstel en de enquête. In focusgroepen is er met burgers gesproken over de verwachtingen ten aanzien van de parlementaire enquête en het onderzoeksvoorstel. De commissie wil tijdens de parlementaire enquête burgers blijven betrekken. Gedurende het onderzoek zal worden gekeken op welke wijze dit kan worden ingevuld.

4.5 Contacten met andere commissies

Het ligt in de rede dat de enquêtecommissie contact onderhoudt met de vaste Kamercommissies voor Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Digitale Zaken over (mogelijke) samenloop van werkzaamheden. Hoewel de enquêtecommissie voornamelijk terugkijkt, zal de enquêtecommissie ook lopende en komende ontwikkelingen aandachtig volgen om met haar aanbevelingen aan te kunnen sluiten bij de actuele situatie.

4.6 Begroting

De begroting van de parlementaire enquête is afgestemd met de Stafdienst Financieel Economische Zaken en de uitgaven worden afgerond begroot op € 3,1 miljoen. Deze middelen zullen, op grond van artikel 3 van de Wet op de parlementaire enquête 2008, vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) worden toegevoegd aan de begroting van de Tweede Kamer. De parlementaire enquête heeft dus geen gevolgen voor de begroting van de Kamer.

Bijlage

Lijst van geraadpleegde personen en organisaties

Betrokkenen bij eerdere parlementaire enquêtes en onderzoeken

- (André) Bosman, L. (Liselotte) Boeve en N. (Natascha) Stroeker, voorzitter resp. griffier en onderzoekscoördinator tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU)
- C.J.L. (Chris) van Dam, J. (Jeroen) Freriks en R.J. (Rob) de Bakker, voorzitter resp. griffier en onderzoekscoördinator Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) – R.M. (Renske) Leijten, voorzitter voorbereidingsgroep instelling tijdelijke commissie Fraudebeleid en Dienstverlening, tevens lid parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) – A.A.G.M (Ronald) van Raak, voorzitter tijdelijke commissie evaluatie Wet Parlementaire Enquête (TCWPE), tevens ondervoorzitter Parlementaire ondervragingscommissie naar ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB)
- M.M. (Madeleine) van Toorenburg en D.S. (Dennis) Nava, voorzitter resp. griffier parlementaire enquêtecommissie Fyra
- A.C. (Anouschka) Verbruggen-Groot, juridisch adviseur TCEWPE en diverse enquête- en ondervragingscommissies

ICT en algoritmes (wetenschappers)

- V.J.J.M. (Victor) Bekkers, hoogleraar Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
- S. (Sennay) Ghebreab, universitair hoofddocent Sociaal-Intelligente AI aan de Universiteit van Amsterdam
- L. (Linda) Kool, senior onderzoeker, Rathenau instituut
- A.J. (Bram) Klievink, hoogleraar Digitalization and Public Policy, Universiteit Leiden
- J.E.J. (Corien) Prins, hoogleraar Recht en Informatisering, Universiteit Tilburg, Voorzitter WRR

ICT en algoritmes (ervaringsdeskundigen)

- S. (Siri) Beerends, cultuur-socioloog, werkzaam bij SETUP, promovenda Universiteit Twente
- (Ilyaz) Nasrullah, digitaal strateeg en columnist Trouw
- R.J. (René) Veldwijk, associé bij Ockham Groep en opiniemaker bij Computable – A. (Arjan) Widlak, directeur stichting Kafkabrigade

Ontwikkeling in samenstelling, professionaliteit en functioneren van het ambtelijk apparaat

- T. (Taco) Brandsen, hoogleraar Bestuurskunde Radboud Universiteit Nijmegen
- P.M. (Peter) Kruyen, docent Bestuurskunde Radboud Universiteit Nijmegen
- F. (Frits) van der Meer, bijzonder hoogleraar «Comparative Public Sector and Civil Service Reform» Universiteit Leiden
- M. (Mirko) Noordegraaf, hoogleraar Public Management Universiteit Utrecht

Verhouding tussen kabinet, politiek en ambtenarij

- L.B.J. (Laura) van Geest, Nederlands econoom en bestuurskundige, bestuursvoorzitter Autoriteit Financiële Markten
- N. (Nicolette) van Gestel, hoogleraar Nieuwe sturingsvormen in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening Tilburg University en kroonlid SER
- B. (Bernard) ter Haar, buitengewoon adviseur bij de Algemene Bestuursdienst op het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

– M.A. (Martijn) van der Steen, co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB en directeur van de Denktank. Bijzonder hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam
– S. (Sandra) van Thiel, hoogleraar Public Management Erasmus Universiteit Rotterdam en hoogleraar Bestuurskunde Radboud Universiteit Nijmegen

Discriminatie, (institutioneel) racisme en etnisch profileren
– Q. (Quirine) Eijkman, ondervoorzitter College voor de Rechten van de Mens, lector Toegang tot het Recht bij het Kenniscentrum Sociale Innovatie (KSI) van de Hogeschool Utrecht
– J. (Jaïr) Schalkwijk, Controle Alt Delete
– G.D. (Gloria) Wekker, emeritus hoogleraar sociale en culturele antropologie Universiteit van Utrecht

Vertegenwoordigers slachtoffers, burgerperspectief
– (Amma) Assante, voorzitter Landelijke CliëntenRaad (LCR)
– R. (Reinier) Feiner, voorzitter Vereniging Sociale Advocatuur Nederland (VSAN) – L. (Lex) Staal, directeur Sociaal Werk Nederland

Fraudebeleid
– H.J.M. (Menno) Fenger, hoogleraar institutionele beleidsanalyse, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Erasmus Universiteit Rotterdam
– M.L.M. (Marc) Hertogh, hoogleraar Rechtssociologie, faculteit rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen
– (Albertjan) Tollenaar, hoogleraar en directeur Groningen Graduate School of Law, faculteit rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen
– G.J. (Gijs) Vonk, hoogleraar socialezekerheidsrecht, faculteit rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen

Discours rondom fraudebeleid
– F. (Femke) Roosma, universitair docent, Tilburg School of Social and Behavioral Sciences, Universiteit Tilburg
– R. (Rens) Vliegenthart, hoogleraar communicatiewetenschap en onderzoeksdirecteur bij de
– Amsterdam School of Communication Research van de Universiteit van Amsterdam
– M.S. (Michiel) de Vries, hoogleraar bestuurskunde, Radboud Universiteit Nijmegen

Lessen voor de toekomst
– (Alex) Brenninkmeijer, lid Europese Rekenkamer en voormalig Nationale ombudsman
– J. (Jeroen) Dijsselbloem, voorzitter Onderzoeksraad voor de Veiligheid en voormalig Minister van Financiën
– Th.C. (Thom) de Graaf, vicepresident van de Raad van State
– E. (Ewout) Irrgang, lid college van de Algemene Rekenkamer en voormalig Kamerlid
– H.D. (Herman) Tjeenk Willink, voormalig politicus en oud-topambtenaar, Minister van Staat – R.F.B. (Reinier) van Zutphen, Nationale ombudsman

Bijlage B
Verklaring UWV gedupeerde

Beste Parlementaire Enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening,

Bij deze wil ik graag, geanonimiseerd, mijn verklaring afleggen over wat mij is overkomen in 2012 en 2013 bij het UWV.

In 2012 kwam ik in de situatie dat ik baanzoekende in het onderwijs was, en bij het UWV een WW-uitkering moest aanvragen. Na de aanvraag kreeg ik een consulent, en ook toegang tot MijnUWV, een digitale omgeving waarbij al mijn gegevens zichtbaar waren. Ik kreeg het advies om zo snel en veel mogelijk te solliciteren, het contact zou via MijnUWV lopen, en om de zoveel tijd zou ik een gesprek met mijn consulent hebben.

Al vrij snel na de aanvraag voor deze WW-uitkering kreeg ik gelukkig een baan, ook weer in het onderwijs, met proeftijd en daarna een tijdelijk contract. Op dat moment kreeg ik dus zowel een WW-uitkering als ook salaris. Omdat ik wist dat ik geen recht meer had op de WW-uitkering, heb ik het WW-geld, aantoonbaar, op een aparte rekening gezet. De WW-uitkering had ik niet afgezegd, omdat mijn contract in eerste instantie tijdelijk was. Op MijnUWV was zichtbaar dat ik een nieuwe werkgever had, dus ik ging ervan uit dat ik wel op een gegeven moment de oproep van het UWV zou krijgen om dit geld terug te betalen. Een soortgelijke situatie met eventuele terugbetalingen had ik ook altijd bij de Belastingdienst, en ik ging ervan uit dat deze 2 overheden een gelijke aanpak hadden.

Er was absoluut geen sprake van kwade wil, ik was volledig te goedertrouw en ik had niet eens nagedacht dat er ergens een probleem zou kunnen ontstaan. Er is mij ook nooit gezegd, of beschreven dat ik in een probleemsituatie zou kunnen komen hierdoor.

Na een aantal maanden kreeg ik de uitnodiging van mijn consulent voor een gesprek. Tijdens dit gesprek gaf ik aan dat ik al een aantal maanden een baan had, en ging er vanuit dat hij dit ook wist, omdat dit zichtbaar was op MijnUWV, en hij mij zelf toegang had gegeven tot die website. Ik zei dat ik het verkregen WW-bedrag op een aparte rekening had gezet en dit zo snel mogelijk kon terugbetalen.

Daarop draaide het gedrag van de consulent als een blad aan de boom om, hij gaf aan dat ik iets fout had gedaan, en dat hij daar niets meer aan kon doen. Op mijn antwoord dat hij toch wist wat mijn situatie was, omdat dit op MijnUWV stond, trok hij wit weg, en zei dat hij dit niet wist, hij had geen toegang tot MijnUWV, en nogmaals dat hij niets aan de situatie kon veranderen. Een andere instantie bij het UWV zou het overnemen en ik zou horen wat de consequenties waren. Daarna heb ik de consulent nooit meer gesproken.

Ik was nog steeds in de veronderstelling dat het allemaal wel meeviel en wachtte af op de informatie die zou komen. Die kwam een tijd later, in 2013, via een brief van het UWV, dat ik een bedrag moest betalen van rond de 14.000 Euro, en in eerste instantie dacht ik nog dat het

allemaal in orde was, omdat dit precies het bedrag was, wat ik teveel aan WW-uitkering had gehad. Maar toen ik goed las, begreep ik dat het om een boete ging, die dus net zo hoog was als het teveel verkregen bedrag….

Daar was ik enorm door geschrokken, maar nog steeds dacht ik dat het niet serieus was. Ik heb via de website van het UWV opgezocht hoe ik bezwaar kon maken, en heb zelfstandig een bezwaarschrift ingediend bij het UWV, waarbij ik heel duidelijk heb aangegeven dat ik absoluut niet de intentie heb gehad om te frauderen, en sterker nog er altijd ben vanuit gegaan dat mijn consulent, en anderen konden zien wat mijn actuele situatie was via MijnUWV.

Een tijd later kreeg ik bericht van het UWV dat mijn bezwaar was afgewezen, en ik vond het zo onrechtmatig dat ik zelfstandig een rechtszaak heb aangespannen. Maar op het laatste moment, ook omdat voor mij het bedrag zo enorm hoog was, heb ik toch professionele hulp, in de vorm van een vakbondsadvocaat ingeschakeld. Die was niet zo blij dat hij maar 2 weken de tijd had om zich voor te bereiden voor de zitting. Uiteindelijk is de zaak ook nog voor de Centrale Raad van Beroep gekomen en heb ik gelukkig gelijk gekregen, maar heb ik helaas toch nog een boete van 2.000 Euro moeten betalen.

> *Ik heb echt serieus last van deze periode gehad, vanwege het feit dat ik in een vervelende arbeidssituatie zat, en vooral omdat ik daarna als een fraudeur ben weggezet, terwijl ik dat, in mijn ogen, aantoonbaar niet was. Gelukkig heeft de uitspraak van de Centrale Raad voor Beroep dit ook aangetoond, maar ik schaamde mij voor de situatie waarin ik zat, de meeste mensen in mijn omgeving weten dit ook niet, en nog steeds niet.*
>
> *Ik heb sindsdien de overheid als onbetrouwbaar ervaren, en dat gevoel is met de jaren alleen maar sterker geworden. Mijn situatie van destijds heb ik steeds meer los kunnen laten, maar ik besef wel dat ik geluk heb gehad dat ik redelijk weerbaar en strijdbaar ben. Voor hetzelfde geld, als ik in een andere sociaal economische situatie had gezeten was ik er aan onderdoor gegaan, zoals gebeurd is met andere slachtoffers bij meerdere andere affaires van burgers in contact met de Nederlandse overheid.*

Ik ben daarom heel blij met het feit dat er een parlementaire enquête is rondom fraudebeleid en dienstverlening en ik hoop heel erg dat in de nabije toekomst meer balans komt in dit beleid en dienstverlening van de overheid.

Bedankt dat u mijn verhaal wilde aanhoren.

Bijlage C
Rechtsbescherming tegen de overheid

Paper ten behoeve van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD)

Prof.mr. Y.E. Schuurmans,
Hoogleraar Staats- en Bestuursrecht, Universiteit Leiden

7 september 2023



Universiteit Leiden

Inleiding

De parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (PEFD) heeft de behoefte aan een paper over rechtsbescherming. De commissie heeft specifiek twee vragen voorgelegd.

1. In hoeverre heeft de burger in het bestuursrecht adequate rechtsbescherming? Wat zijn de overeenkomsten en verschillen met strafrechtelijke rechtsbescherming? Waar ben je als burger 'beter af'?

2. In hoeverre is het recht toegankelijk gebleken voor mensen in de knel, als gevolg van de Fraudewet of de aanpak van fraude met toeslagen? Welke drempels bleken hier relevant of te hoog? Denk bv. aan griffierechten, de eigen bijdrage voor en beschikbaarheid van sociaal advocaten, maar ook de zelfredzaamheidstoets van de Raad voor rechtsbijstand die er voor zorgde dat mensen in de bezwaarfase bij de Belastingdienst geen bijstand hadden. Wisten mensen wel waar ze terecht konden voor hulp met hun problemen, welke hulp was er?

Het paper bestaat uit twee delen, waarin de vragen worden beantwoord aan de hand van een literatuurstudie.[1]

Deel I Rechtsbescherming: waar ben je beter af?

Over de overeenkomsten en verschillen in bestuursrechtelijke en strafrechtelijke rechtsbescherming is veel geschreven. In 2015 deed de Afdeling advisering van de Raad van State onderzoek hiernaar en bracht op eigen initiatief advies uit. Dit paper bouwt voort op dat onderzoek, waarbij actuele ontwikkelingen zijn meegenomen. Tegelijk is de benadering een iets andere. De Raad van State bekeek overeenkomsten en verschillen op stelselniveau, met het oog op advies aan de wetgever wanneer voor welk stelsel te kiezen. Wie de beboete persoon is, maakte in die analyse weinig uit. In dit paper staat het perspectief van de burger centraal. De analyse van voor- en nadelen wordt vanuit zijn of haar positie benaderd, met aandacht voor kwetsbare personen.
In 1.1 staat een korte achtergrondschets. Paragraaf 1.2 beschrijft welke voordelen er voor een burger kleven aan de afdoening via een bestuursrechtelijk traject. Paragraaf 1.3 zet op een rij wat de grootste nadelen zijn en waarom strafrechtelijke rechtsbescherming meer kan bieden. Voor de volledigheid geeft paragraaf 1.4 een beknopt overzicht van de meest wezenlijke verschillen.

1.1 Achtergrond van bestuursrechtelijke boeteoplegging

Het bestuursrechtelijke boeterecht is ontwikkeld als antwoord op het handhavingstekort in het strafrecht en de traagheid die men daar ervoer. Zaken met relatief niet-ernstige en simpele feitencomplexen zouden voortaan via het bestuursrecht afgedaan moeten worden.[2] Men meende dat het bestuursrecht efficiënter en doelmatiger was dan het strafrecht (qua

1 De literatuurstudie in deel 1 is tot stand gekomen met de hulp van studente Y.T. Otten en deel 2 met de hulp van A.C.M. Lijten; dank aan Prof. J.H. Crijns voor het kritisch meelezen.
2 N.J.M. Kwakman, 'De bestuurlijke boete: publiekrechtelijke eigenrichting', *NTB* 2006, 47.

arbeidsintensiteit, tijd en kosten) en hierdoor het OM ontlast zou worden ten aanzien van de lichte, veelvoorkomende overtredingen.[3] Het vermeende nut van de bestuursrechtelijke boete zat dus vooral in de procedurele aspecten (laagdrempelig, efficiënt; ook vanwege het feit dat de zaak bij een bestuursorgaan met mogelijk specifieke deskundigheid kan worden neergelegd).[4] Het concept van bestuursrechtelijke beboeting werd voor het eerst vormgegeven in de Wet Mulder (verkeersovertredingen).

In 2015 merkte de Raad van State op dat de bestuurlijke boete en de strafrechtelijke boete zodanig naar elkaar zijn toegegroeid dat er geen functioneel verschil meer is. Zo worden beide stelsels tegenwoordig gebruikt in het kader van ernstige normschendingen en gecompliceerde feitencomplexen. In beide gevallen kunnen de boetes zeer hoog uitvallen. En in beide gevallen is een afdoening buiten de rechter om mogelijk, nu het strafrecht sinds 2008 de strafbeschikking kent. In de keuze van de wetgever om sancties via het bestuursrecht of strafrecht op te leggen, lijkt vooral van betekenis of een bestuursorgaan met een grote mate van deskundigheid aanwezig is en of ook behoefte bestaat aan taak- en vrijheidsstraffen.[5] Ondanks die grote inwisselbaarheid van stelsels bestaan er verschillen, met name op het gebied van rechtsbescherming. Aspecten die de Raad van State benoemt zijn de wijze waarop de straf wordt opgelegd dan wel getoetst door de straf- onderscheidenlijk bestuursrechter, de hoorplicht en rechtsbijstand, beroepstermijn, schorsende werking van rechtsmiddelen, verjaring, griffierechten en justitiële documentatie. Deze onderwerpen komen onder 1.2 en onder 1.3 terug, aangevuld met verschillen in bewijsrecht.

1.2 Voordelen burger bij bestuursrechtelijke rechtsbescherming

- Je krijgt geen strafblad

Een van de grootste voordelen voor een burger bij een bestuurlijke boete is dat zijn leed tot die boete is beperkt. Uiteraard kan er bij een boete veel voor hem op het spel staan en hebben financiële problemen een grote impact op zijn leven. Maar, de bestuurlijke boete achtervolgt hem niet in het oppakken van zijn leven. De bestuurlijke boete wordt niet opgenomen in justitiële documentatie. Strafrechtelijke sancties worden wel steeds geregistreerd (bij een geldboete van €100,- of hoger). Bij vele activiteiten die een burger wil verrichten, zoals het lopen van stages, het aannemen van een nieuwe baan, deelnemen aan sportverenigingen of vrijwilligerswerk kan hij een Verklaring omtrent het gedrag moeten overleggen (VOG).[6] Een bestuurlijke boete levert daarbij geen belemmering op, een strafrechtelijke boete mogelijk wel.[7] Los van de financiële gevolgen heeft een bestuurlijke boete minder impact op de

3 A. Mein, *De boete uit Balans, Het gebruik van de bestuurlijke boete in de praktijk van het financieel toezicht* (diss. Rotterdam), Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2015, p. 18-19.
4 Kwakman, *NTB* 2006, 47, §3.
5 Afdeling advisering Raad van State, *Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht*, Den Haag: Raad van State 2015, par. 4.
6 Zie de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, art. 28-39.
7 In welke mate het wenselijk en praktisch uitvoerbaar is om ook bestuurlijke boetes in de VOG te betrekken is onderzocht in E.G. van 't Zand e.a., *Bestuurlijke boetes en de Verklaring Omtrent het Gedrag*, Den Haag: WODC 2020.

ontplooiingsmogelijkheden van de burger – en ervaart hij de bestuursrechtelijke boete zo mogelijk als minder beschamend dan de strafrechtelijke boete.

- Procederen is risicoloos: de boete kan niet hoger worden en al het bewijs moet bij de beslissing op bezwaar in het dossier zitten

Een burger die een bestuurlijke boete opgelegd krijgt, gaat eerst in bezwaar en mogelijk daarna in beroep en hoger beroep. De boete kan gedurende de procedure in de regel niet hoger uitpakken dan hij aanvankelijk was. In het bestuursrecht geldt het verbod van een *reformatio in peius*, wat betekent dat je niet slechter mag worden van het instellen van een rechtsmiddel.[8] Artikel 7:11 en 8:69 Awb bepalen dat het bezwaar en het beroep van de burger in beginsel bepalen waar de procedure over gaat. Dat betekent dat de bezwaren van de beboete persoon centraal staan. Aan de ene kant legt dat op hem een grote procesverantwoordelijkheid (zie de nadelen onder 1.3), aan de andere kant maakt dat de rechtsbeschermingsprocedure voor hem voorspelbaar en risicoloos. Hij kan alleen in een betere procespositie geraken na bezwaar en beroep. De boete kan dus alleen worden gematigd of vernietigd.

Die voorspelbaarheid van de procedure is ook gelegen in de bewijsrechtelijke regel dat het boetedossier in beginsel compleet dient te zijn op het moment van afronden van de besluitvorming.[9] De burger dient zelf naar de bestuursrechter te stappen om de beboeting ongedaan te maken. Hij moet op dat moment over het volledige dossier beschikken om die afweging te kunnen maken. Zijn rechtszekerheid en zijn mogelijkheid om tijdig en adequaat beroep in te kunnen stellen, verlangen dat het dossier bij de beslissing op bezwaar rond is. De bestuursrechter accepteert alleen nieuw bewijsmateriaal van de kant van het bestuursorgaan, als het daarmee reageert op een discussie in beroep. Bewijsmateriaal dat het bestuursorgaan eerder had kunnen vergaren en overleggen, sluit de bestuursrechter in beroep uit, omdat hij dat in strijd met de goede procesorde acht. In het strafrechtelijk proces wordt het bewijs voor de rechter geleverd, wat dat proces ook meer onvoorspelbaar maakt. Natuurlijk heef ook dan een vooronderzoek plaatsgevonden en ligt het gros van het bewijs in schriftelijke vorm vast. Maar, het openbaar ministerie mag tot in hoger beroep de tenlastelegging wijzigen en kan dragend belastend bewijs in hoger beroep overleggen.[10] Ook kan de boete in het strafrechtelijke hoger beroep hoger uitvallen dan de boete die de rechtsbank oplegde.[11]

Deze twee omstandigheden maken het bestuursrechtelijk proces voorspelbaar en risicoloos – maar dat is niet hetzelfde als koste- en moeiteloos (zie 1.3).

- De burger kan eerder zijn kant van het verhaal vertellen

De verdachte moet zowel bij de bestuurlijke boete als bij de strafbeschikking worden gehoord voordat de boete wordt opgelegd. De wijze waarop vorm wordt gegeven aan deze hoorplicht

8 Tenzij er een wettelijke grondslag is voor het kunnen verhogen van de boete, omdat het bestuur
9 ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1818.
10 Zie artt. 414 en 415 jo. artt. 312-314 Sv.
11 Zie voor nadere uitweiding, ook t.a.v. andere verschillen, J.H. Crijns, 'Op zoek naar consistentie', *RM Themis* 2014-6, p. 263-274.

verschilt wel per rechtsgebied. Binnen het bestuursrecht geldt de plicht voor boetes hoger dan €340,- (art. 5:53 lid 3 Awb). Voor een strafrechtelijke boete geldt de plicht pas vanaf 2000€ (art. 257c lid 2 Sv), al zal hij vaak al eerder door de politie zijn verhoord. De verdachte krijgt in beide procedures de cautie en kan zich op zijn zwijgrecht beroepen. Wil hij wel zijn kant van het verhaal vertellen, dan biedt een vroegtijdig verhoor voordelen. Hoe eerder een burger op de hoogte is van belastende omstandigheden, hoe eerder hij bewijsmateriaal kan verzamelen dat het geconstateerde bestrijdt. Tijdsverloop heeft vrijwel altijd een negatieve invloed op mogelijkheden om betrouwbaar bewijsmateriaal te vergaren. Dus, hoe langer het duurt voordat de burger als procesdeelnemer in de procedure wordt betrokken, hoe lastiger het voor hem is de beeldvorming en overtuiging bij te sturen door zijn kant van het verhaal te vertellen. Horen geeft ook de mogelijkheid om boete verlagende omstandigheden naar voren te brengen.

- Onrechtmatig verkregen bewijsmateriaal wordt vrij principieel uitgesloten

Er is een groot verschil in onderzoeksbevoegdheden van het handhavende bestuursorgaan en van het OM. Bestuursorganen hebben een algemene onderzoeksplicht (artikel 3:2 Awb), toezichtsbevoegdheden (titel 5.2 Awb), soms aangevuld met controlebevoegdheden in bijzondere wetten (zoals artikel 53a Participatiewet). De opsporingsdiensten en het OM beschikken over opsporingsbevoegdheden. Die bevoegdheden zijn meer omvattend, kunnen dieper ingrijpen op het persoonlijk leven, maar zijn tegelijk met meer waarborgen omgeven. Die betere regulering van het onderzoek dat naar de burger mag plaatsvinden, is een voordeel van het strafrechtelijk traject, zie 1.3. Tegelijk zien we dat bestuursrechter en strafrechter anders omgaan met bewijsmateriaal dat in strijd met de regels is vergaard (bijvoorbeeld een huisbezoek zonder machtiging). De strafrechter kiest doorgaans voor verlaging van de sanctie als het opsporingsapparaat zich niet heeft gehouden aan wettelijke regels, om de onrechtmatigheid te compenseren. De bestuursrechter heeft weinig wettelijke voorschriften in de Awb om aan te toetsen en beziet hoofdzakelijk of artikel 8 EVRM (privacy) en 14 EVRM (discriminatieverbod) zich tegen het onderzoek verzetten. Is het bewijsmateriaal in strijd met die mensenrechten verkregen, dan sluit hij dat bewijsmateriaal uit. Dat komt regelmatig voor, zoals in het geval van discriminerende risicoprofilering, heimelijke recherche, maar ook bij het bovenmatig opvragen van privéinformatie zoals een grote hoeveelheid bankafschriften.[12] De strafrechter doet dat niet; die kiest doorgaans alleen voor bewijsuitsluiting als artikel 6 EVRM (recht op een eerlijk proces) is geschonden (zoals het verzuimen van de cautie).[13] Kortom, het bestuursrecht bevat minder ingrijpende onderzoeksbevoegdheden (voordeel voor de burger), de onderzoeksbevoegdheden zijn met minder waarborgen omgeven (nadeel voor de burger), maar de bestuursrechter houdt meer principieel toezicht op de naleving van voorschriften (voordeel voor de burger). Daarbij zal meewegen dat bij bestuursrechtelijke sanctionering vrijwel nooit belangen van slachtoffers spelen en de geschoktheid van de rechtsorde door normovertreding beperkter is; dan is er meer ruimte om de rechtsbescherming van de verdachte centraal te stellen.[14]

12 Zie o.a. CRvB 28 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1664; CRvB 10 december 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:2871, CRvB 9 februari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:259.

13 Vgl. HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1889.

14 Vgl. Y.E. Schuurmans, 'Onrechtmatig verkregen bewijsmateriaal in het bestuursrecht', *AA* 2017/388, p. 388-399.

1.3 Voordelen burger bij strafrechtelijke rechtsbescherming

- Waarheidsvinding en eigen overtuiging zit in het dna van de strafrechter

Het is de taak van de strafrechter om, op grond van wat hijzelf in de procedure heeft vast kunnen stellen, tot een oordeel te komen over de strafbaarheid van het feit en de toerekening aan de dader en daarbij zelf een proportionele straf op te leggen. Hij mag alleen tot een veroordeling overgaan als het feit wettig en overtuigend is bewezen.[15] De strafrechter stelt zelf de feiten vast en moet de overtuiging hebben dat het strafbare feit is gepleegd. Dat is van het begin af aan zijn taakopdracht geweest. In het geval van de strafbeschikking stelt wel het OM de feiten vast. Gaat de verdachte tegen de strafbeschikking in verzet, dan volgt in principe een gewoon strafproces waarin de strafrechter de strafzaak beoordeelt (en niet de juistheid van de strafbeschikking toetst).

De bestuursrechter is van origine een toetsende rechter, die controleert of het bestuur zich aan de rechtsregels heeft gehouden. Hij neemt het besluit als uitgangspunt van zijn beoordeling en mag alleen ingrijpen als het bestuur het verkeerd heeft gedaan. In sommige landen noemt men dat het 'vermoeden van rechtmatigheid'. Daarmee geeft men aan dat het besluit direct rechtskracht heeft en dat de rechter pas ingrijpt als het besluit onrechtmatig blijkt.
De bestuursrechter heeft van het begin af aan afstand genomen van deze 'toetsende benadering' in procedures tegen boetes. Zo moét de rechter aan het eind van het proces zelf bepalen of nu wel of geen (of welke) boete opgelegd mag worden aan de burger.[16] Ook stelt de bestuursrechter van het begin af aan hogere eisen aan het bewijsmateriaal en verlangt hij dat feiten worden *aangetoond* (in plaats van aannemelijk gemaakt; is er twijfel dan moet dat bij een boete steeds in het voordeel van de verdachte worden uitgelegd). De bestuursrechter moet zich bij de beoordeling opstellen als een strafrechter; de onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, EVRM vraagt dat van hem.[17]

Dat 'opstellen als een strafrechter' kost moeite als je getraind bent om een toetsende rechter te zijn. Zo duurde het een tijd voordat de bestuursrechter kritisch in beleid gefixeerde boetes onder de loep nam, ook los daarvan de hoogte ging bepalen en écht aan evenredigheidstoetsing ging doen. Bestuursrechters trachten boetes indringender te toetsen.[18] Maar, zo autonoom als de strafrechter op het kompas van zijn eigen overtuiging vaart, daar is de bestuursrechter (nog) niet.

15 Zie artikelen 339 en 350 WvSv.
16 Artikel 8:72a Awb (zelf in de zaak voorzien).
17 Zie o.a. R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht. Een rechtsvergelijking tussen het Nederlandse strafrecht en bestraffende bestuursrecht, mede in Europees perspectief* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 2011 en bijv. ABRvS 10 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:234, *AB* 2013/274 m.nt. Stijnen; CRvB 1 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1878, *AB* 2016/226 m.nt. Stijnen; HR 8 april 2022, ECLI:NL:HR:2022:526.
18 Ingezet door CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.

- Opzet en schuld maken doorgaans onderdeel uit van de strafrechtelijke delictsomschrijving, waardoor er meer aandacht is voor (het ontbreken van) een bepaalde intentie bij de burger

Bij bestuursrechtelijke boetes is vaak een bepaald 'kaal' feit beboetbaar gesteld (bijvoorbeeld het niet-informeren van het bijstandsverlenende college van B&W over verrichte arbeid). Het enkele 'niet-mededelen' levert een schending van de inlichtingenplicht op en is beboetbaar; schuld of opzet is vrijwel nooit een bestanddeel van een bestuursrechtelijke delictsomschrijving. Alleen als schuld in de zin van verwijtbaarheid ontbreekt, dan legt het bestuursorgaan geen boete op.[19] Dat verschil in bestuursrechtelijke en strafrechtelijke delictsomschrijvingen werkt door in de procedure. Als schuld of opzet wél een te bewijzen bestanddeel is, dan draait het proces veel meer om wat déze verdachte wist of had moeten weten en/of wat zijn mogelijke intenties waren. In de 'kale' delictsomschrijvingen in het bestuursrecht speelt de subjectieve zijde van de gedraging nagenoeg geen rol. De bestuursrechter erkent wel strafuitsluitingsgronden die de boete matigen of op nihil stellen, maar voor die omstandigheden draagt de verdachte zelf de bewijslast. In het strafrecht is dat op zichzelf ook het geval, tenzij schuld een bestanddeel is van de delictsomschrijving. In dat laatste geval dient deze ook door het OM te worden bewezen.

Het ontbreken van subjectieve bestanddelen in de omschrijving van bestuurlijk beboetbare gedragingen is een van de redenen waarom in 2014 medewerkers van verschillende uitvoeringsinstanties de indruk hadden dat een afdoening via het strafrecht gemiddeld voordeliger uitpakte voor overtreders van de Fraudewet, zo staat in een rapport van de Nationale Ombudsman. In het strafrecht dient opzettelijk of nalatig handelen te worden aangetoond, wat niet vereist is bij de bestuursrechtelijke afdoening.[20]

- Het strafrecht kent meer genormeerde opsporing

Onder 1.2 kwam al aan bod dat er een groot verschil is in onderzoeksbevoegdheden. Bestuursorganen hebben een algemene onderzoeksplicht en toezichtsbevoegdheden, maar kunnen geen opsporing doen. Die taak is aan het strafrechtelijk apparaat overgelaten. Opsporingsbevoegdheden kunnen diep ingrijpen in het privéleven van de burger en moeten daarom met waarborgen worden omkleed. In het Wetboek van Strafvordering wordt uitgebreid geregeld welke opsporingshandelingen mogen worden verricht en wie daar vooraf toestemming voor moet geven (zoals de officier van justitie of de rechter-commissaris). Dat voorafgaande externe toezicht ontbreekt in het bestuursrecht, waardoor burgers gemakkelijker aan ongeoorloofde praktijken kunnen worden blootgesteld. Zo komt het voor dat (te snel) heimelijke observatie plaatsvindt, privédetectives worden ingehuurd, camerabeelden worden geregistreerd of gps informatie wordt uitgelezen.[21] Zeker wanneer de uitvoering gedecentraliseerd is en op gemeentelijk niveau fraudeonderzoek plaatsvindt, neemt de kans toe dat te weinig kennis beschikbaar is over de grenzen van een rechtmatig bestuursrechtelijk

19 Artikel 5:41 Awb.
20 Nationale Ombudsman, 'Geen fraudeur, toch boete. Een onderzoek naar de Fraudewet in praktijk', 4 december 2014, p. 31.
21 Vgl. Y.E. Schuurmans & S.H. Ranchordás, 'The mystery guests in het bestuursrecht: fraudeonderzoek door particuliere recherchebureaus', *NTB* 2016/51.

onderzoek. Het verschil in rechtsbescherming zit dan niet zozeer in een verschil in het procesrecht bij de rechter, maar in een verschil in het voorafgaande onderzoek, waarbij in het strafrecht meer 'rechtsbeschermingsnoties' zijn ingebakken.

- Het bestuursrechtelijk proces vergt meer doenvermogen van de burger

Een bestuurlijke boete moet een burger direct betalen, ook als hij bezwaar of beroep aantekent. Die rechtsmiddelen hebben geen schorsende werking.[22] Een burger die het niet eens is met de boete, moet steeds zelf het initiatief nemen om de boete aan te vechten. Dat moet hij in de regel binnen 6 weken doen, omdat daarna de bezwaar- of beroepstermijn is verstreken.

Krijgt de burger met een strafbeschikking te maken, dan is een soortgelijk doenvermogen nodig, omdat hij dan ook zelf het initiatief tot verzet moet nemen. De termijn is dan zelfs nog korter; hij moet binnen 2 weken het verzet aantekenen.[23] Voordeel is dat het verzet wél zijn betalingsverplichting opschort.[24] Op het doenvermogen van de burger wordt het minst een beroep gedaan als de zaak voor de strafrechter aanhangig wordt gemaakt. Het OM neemt dan het initiatief tot vervolging; de verdachte kan de dagvaarding ter zitting afwachten. Stelt hij daarna rechtsmiddelen in, dan hebben die schorsende werking.

In het algemeen vraagt het strafrechtelijke proces minder doenvermogen van de burger. Hij kan verweren voeren, maar de rechter is daar niet aan gebonden en kan de zaak ook breder bekijken. In het bestuursrecht acht de bestuursrechter zich strikter gebonden aan de klachten die eiser naar voren brengt (de beroepsgronden).[25] Of er daadwerkelijk sprake is van een overtreding toetst de bestuursrechter doorgaans uit zichzelf, maar op andere mogelijke onjuistheden in het boetebesluit moet eiser zelf een beroep doen. De strafrechter beoordeelt de zaak integraal, of het nu gaat om een zaak die is ingeleid door een dagvaarding van het OM of door het instellen van verzet tegen een strafbeschikking door de verdachte. Juist voor meer kwetsbare burgers kan dit een belangrijk verschil zijn, in het bijzonder als ze geen professionele rechtsbijstand hebben.

- Het bestuursrechtelijk proces heeft meer financiële drempels

Het strafrecht kent geen griffierechten. Bij het bestuursrechtelijk beroep en hoger beroep moet de partij die het rechtsmiddel instelt wel griffiegeld betalen. Dat kan enige financiële drempel opwerpen.

Of burgers in aanmerking komen voor gefinancierde rechtsbijstand, hangt af van de regels in de Wet op de rechtsbijstand en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria. Niet voor alle strafrechtelijke zaken krijgt een verdachte een toevoeging. Zo krijgt hij geen gesubsidieerde rechtsbijstand als hij als verdachte nog niet is aangehouden of als zijn zaak voor de

22 Artikel 6:16 Awb.
23 Artikel 257e Sv.
24 Artikel 257g, lid 2, Sv.
25 Artikel 8:69 Awb.

kantonrechter komt.[26] In het bestuursrecht hangt het af van het type geschil of een burger geacht wordt het proces zelf te kunnen voeren. In het beleid van de Raad voor Rechtsbijstand is het bezwaar of beroep tegen bestuurlijke boetes niet in het algemeen uitgezonderd van gefinancierde rechtsbijstand; een toevoeging is mogelijk. Een *recht* op bijstand door een advocaat kent het bestuursrecht niet. Voor de strafbeschikking geeft de wet aan wanneer de verdachte moet worden bijgestaan door een raadsman, onder andere wanneer de officier van justitie voornemens is een taakstraf of een strafbeschikking van €2000 of meer op te leggen.[27] Los daarvan geldt binnen het strafrecht altijd een recht op rechtsbijstand, maar daarmee is niet gezegd dat er ook altijd sprake is van gefinancierde rechtsbijstand.

1.4 Waar beter af?

De bovenstaande voor- en nadelen laten een gemengd beeld zien. In de bestuursrechtelijke procedure wordt de burger snel als procespartij betrokken. Het proces gaat over zijn bezwaren en klachten. Het proces vraagt meer inspanning van hem wat kosten en moeite betreft, maar hij weet snel wat hem maximaal boven het hoofd hangt: de boete kan nog enkel omlaag en na de boete is de kous af. In het strafrecht is het proces meer onvoorspelbaar; dat kan zowel in het voordeel als het nadeel van de burger werken. Het proces doet minder een beroep op zijn doenvermogen, omdat hij minder procesverantwoordelijkheden heeft en doorgaans recht heeft op een toevoeging. Bij veroordeling krijgt hij een strafblad, wat zijn mogelijkheden om na de straf zijn leven op te pakken in de weg kan zitten.

In de discussie waar rechtsbescherming thuishoort, bestaat vaak aandacht voor twee aspecten: de hoogte van de boete en de complexiteit van de feiten. Dat kan inderdaad rechtvaardigen waarom bepaalde delicten in het strafrecht moeten worden afgedaan. Vanuit het perspectief van rechtsbescherming zou het goed zijn nog twee aspecten mee te nemen: de kwetsbaarheid van de burger en de impact van een strafblad. Hoe lichter het vergrijp, hoe disproportioneler het is dat een veroordeelde langere tijd met beperkte ontwikkelmogelijkheden wordt geconfronteerd door een mogelijk strafblad. Hoe kwetsbaarder een burger lijkt te zijn, hoe lastiger het voor hem zal zijn om het doenvermogen op te brengen dat nodig is in een bestuursrechtelijke procedure.

In de literatuur wordt verschillend gedacht over waar rechtsbescherming thuishoort. Wel lijkt er enige overeenstemming dat de verschillen op papier soms groter zijn dan de verschillen in de praktijk.[28] Sinds de invoering van de bestuurlijke boete hebben veel strafrechtelijke benaderingen hun intrede gedaan in het bestuursrechtelijk proces. Daarnaast heeft het strafrecht met de invoering van de strafbeschikking weer een instrument in handen gekregen dat op verschillende vlakken overeenkomsten vertoont met de bestuurlijke boete.

26 Artikel 5 Brt.
27 Artikel 257c Sv.
28 Mein 2015, p. 59; H.E. Bröring, 'Keuze voor een sanctiestelsel: bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking?', *RegelMaat* 2017 32(5), 317-335; H.E. Bröring & G.T.J.M. Jurgens, 'De bestuurlijke boete is zo gek nog niet! Bespiegelingen over buitengerechtelijke beboeting in het bestuursrecht en het strafrecht naar aanleiding van de Wet OM-afdoening', *NTB* 2006-48, p. 340-348.

Deel II Toegankelijkheid van het recht

De PEFD wil weten in hoeverre het recht toegankelijk is gebleken voor mensen in de knel, als gevolg van de Fraudewet of de aanpak van fraude met toeslagen. In paragraaf 2.1 worden beknopt de knelpunten in het stelsel van rechtshulp en gefinancierde rechtsbijstand beschreven. Paragraaf 2.2 geeft aan welke overige belemmeringen in de toegang tot het recht pregnant in studies en literatuur naar voren komen.

2.1 Toegang rechtshulp en gefinancierde rechtsbijstand

Het stelsel van rechtshulp en rechtsbijstand kent een nulde, eerste en tweede lijn. De nulde lijn bestaat uit informatieportals waarop iedereen informatie kan vinden over hoe bepaalde rechtsproblemen aan te pakken. De eerste lijn biedt vervolgens rechtshulp, waarbij rechtszoekenden een eenvoudig juridisch advies krijgen en zo nodig worden doorverwezen. Die rechtshulp wordt in de praktijk door vele instanties verleend. In de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) is het Juridisch Loket de rechtshulp waarvoor de Raad voor Rechtsbijstand een voorziening heeft getroffen. Is rechtshulp ontoereikend, dan kan een toevoeging voor rechtsbijstand worden verkregen. Die wordt alleen verleend als zaken juridisch of feitelijk complex zijn; daarbuiten wordt een burger geacht zelfredzaam te zijn. In het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (Brt) zijn zaken aangewezen waarvoor in de regel geen toevoeging wordt afgegeven. Dat zijn strafrechtelijke en civiele zaken die voor de kantonrechter komen, belastinggeschillen en bestuursrechtelijk aanvraagprocedures. Rechtshulp bij het Juridisch Loket en gefinancierde rechtsbijstand staat alleen open voor mensen die onder de inkomens- en vermogensgrens van de Wrb vallen.

Dit stelsel van gefinancierde rechtsbijstand kent verschillende knelpunten, waarin ook burgers met een zaak op basis van de Fraudewet en met toeslagen zijn vastgelopen. De knelpunten zijn onder meer de volgende:[29]

- Rechtshulp

Het stelsel van rechtshulp is zeer versnipperd, diensten verschillen per instantie en de dienstverlening door het Juridisch Loket is smal. Het loket mag een juridisch advies geven, maar het mag niet aan belangbehartiging doen. Het loket verstrekt wel voorbeeld bezwaarschriften, maar helpt een burger niet met het schrijven van een eigen bezwaarschrift en gaat niet mee naar een hoorzitting. Ook legt het geen dossiers aan. Rechtsproblemen moeten met één contactmoment kunnen worden afgedaan. Bij het loket werken geen specialisten; het heeft vooral kennis over veelvoorkomende rechtsproblemen. Ten aanzien van belastinggeschillen lijkt de kennis beperkt. Andere rechtshulpvoorzieningen, zoals bijvoorbeeld Sociaal Raadslieden of rechtswinkels, bieden geen landelijke dekking.

29 Knelpunten in het stelsel van rechtshulp en rechtsbijstand komen meer uitgebreid aan bod in het te verschijnen advies van de Adviescommissie Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand, dat najaar 2023 verschijnt.

- Zelfredzaamheid

De Raad voor Rechtsbijstand en de bestuursrechter gaan uit van een normatief burgerbeeld waarin centraal staat wat er redelijkerwijs van een rechtzoekende kan worden verwacht.[30] De Wrb veronderstelt dat burgers bij een bepaald juridisch probleem beschikken over dezelfde mogelijkheden om dit probleem op te lossen. Het is een geobjectiveerde benadering, die los staat van de persoon om wie het gaat.[31] Factoren als de emotionele belasting van iemand, een gebrek aan juridische kennis en het niet spreken van de Nederlandse taal, spelen geen rol. Geconcludeerd kan worden dat de inschatting van juridische en feitelijke complexiteit niet gemaakt wordt door te kijken naar de rechtzoekende, maar enkel naar de zaak zelf.[32] Bij bezwaarzaken in het belastingrecht, waaronder toeslagen, worden burgers geacht zelfredzaam te zijn (want die zaken zijn uitgezonderd in het Brt). Het is duidelijk dat niet iedereen dat is. De veronderstelling dat in verschillende procedures tegen de overheid burgers zelfredzaam zijn, berust mede op het idee dat de overheid responsief behoort te zijn. Bestuursorganen zouden zich ook het belang van de burger moeten aantrekken. Ook dat blijkt niet altijd de realiteit.[33]

Advocaten kunnen onderbouwen dat de zaak tóch juridisch of feitelijk complex is en in afwijking van het Brt moeten worden toegevoegd, maar dat is in de praktijk lastig. Zij moeten dan uitleggen waarom hun zaak uitzonderlijk is, maar er zijn geen duidelijke beoordelingscriteria (in de werkinstructies van de Raad).[34] Bovendien hebben burgers en advocaten soms geen toegang tot het dossier of procederen tegen ongemotiveerde besluiten, waardoor ze hun toevoegingsaanvraag niet goed kunnen onderbouwen. Dat was in de toeslagenaffaire een groot probleem.[35]

- Inkomensgrens Wrb

Eén van de problemen bij de toegang tot het recht in de Toeslagenaffaire was dat een deel van de gedupeerde ouders een inkomen genoot dat uitsteeg boven de inkomensgrens uit de Wrb voor gefinancierde rechtsbijstand. Het probleem van mensen met een middeninkomen dat net boven de inkomensgrens van de Wrb uitvalt, wordt door Van der Meer aangeduid als ‘het maatschappelijke probleem van de val van de middeninkomens’.[36] Financiën is door rechtszoekenden de meest genoemde reden voor het niet tot stand komen van contact met rechtshulpverleners.[37]

30 E. Schepel & B. de Leest, ‘Een holistische kijk op zelfredzaamheid’, in: D. de Wolff (red.), Toegang tot recht. Beschouwingen aangeboden aan Mies Westerveld, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 169-182.
31 WODC, ‘Rechtsbijstandsverlening in kinderopvangtoeslagzaken: De doorwerking van de zelfredzaamheidstoets in bezwaarprocedures tegen de Belastingdienst over kinderopvangtoeslagzaken tussen 2011-2021’, Den Haag: 2023, p. 48 (WODC 2023).
32 WODC 2023, p. 58.
33 Zie o.a. *Een beschikkingenfacbriek. Een bloemlezing van citaten over procedures tussen burger en overheid en het procedeergedrag van de overheid*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid: 2022.
34 WODC 2023, p. 59.
35 WODC 2023, p. 97.
36 Kamerstukken I 2018/19, 2407816, nr. AE p. 4.
37 WODC, *Drempels in de toegang tot het recht*, Den Haag: 2023, p. 51 (WODC 2023 (2)).

- Beschikbaarheid sociaal advocaten

Er is een problematisch tekort aan sociaal advocaten.[38] Dat is een breder probleem met meerdere oorzaken. Een inadequate beloning voor hun prestaties wordt vaak als één daarvan genoemd.[39] In de Toeslagenaffaire speelden nog twee factoren, waardoor de sociale advocatuur beperkt rechtszoekenden kon bijstaan. Ten eerste zijn er niet veel sociaal advocaten die fiscale expertise hebben en daarbij zaken op toevoegingen doen.[40] Niet alle rechtsgebieden worden door de sociale advocatuur even goed bediend. Daarnaast lopen sociaal advocaten financiële risico's in het systeem van High Trust (de Raad voor Rechtsbijstand voegt direct toe en verricht later steekproefsgewijs controle), in het bijzonder als zij rechtsbijstand verlenen in zaken die in het Brt of het beleid zijn uitgezonderd. Het kwam voor dat advocaten van de Raad voor Rechtsbijstand toestemming hadden gekregen om in bezwaar gedupeerden van de toeslagenaffaire op toevoeging bij te staan, maar waarbij die toestemming later weer is ingetrokken, omdat naderhand bleek dat het zelfredzaamheidscriterium werd toegepast. De veranderde opvatting over de mogelijkheid van toevoegingen in een bezwaarprocedure bleek voor meerdere sociaal advocaten een financiële strop.[41]

2.2 Overige knelpunten 'toegang tot het recht'

De toegang tot het recht is een veel breder begrip dan enkel de toegang tot rechtshulp en rechtsbijstand voor een juridisch advies. Er zijn vele en diverse factoren die de toegang tot het recht voor burgers belemmeren. Hieronder staan de meest wezenlijke:

- Te complexe wet- en regelgeving

Een groot knelpunt in fiscale- en socialezekerheidsregelingen is de complexiteit van wet- en regelgeving. Voor de hoogte van een toeslag of bijstand wordt gekeken naar het totale inkomen van de aanvrager en eventueel zijn of haar partner. Deze persoonsgerichte en situationele inkomensondersteuning brengt een grote hoeveelheid aan complexe wet- en regelgeving met zich mee die zeer gedetailleerd beschrijft wat er van een burger verwacht wordt, waarbij een burger gemakkelijk fouten maakt.[42] Het College voor de rechten van de mens bracht in 2022 een rapport uit over de rechtsbescherming van mensen met een beperking, als onderdeel van de jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland.[43] Een belangrijk bevinding is dat voor veel mensen de regelgeving waarvan zij afhankelijk zijn te complex is, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia) en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Voor mensen is vaak niet duidelijk welke rechten zij hebben en hoe ze aan rechtshulp kunnen komen.[44] Deze bevinding klinkt ook door in het rapport *Burgers*

38 F. Huijting-Mebius, 'Onderzoek: 'tekort sociaal advocaten problematisch'', *Advocatenblad* 15 september 2022.
39 Commissie Duurzaam stelsel gefinancierde rechtsbijstand, p. 106.
40 W.C. De Jonge, 'Wel degelijk gebrek aan rechtsbescherming in toeslagenaffaire', *Advocatenblad* 23 juli 2021.
41 WODC 2023, p. 66.
42 R. Oomkens e.a., 'Eindrapport Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid. Werknemersregelingen, de Participatiewet, de Toeslagenwet en uitbetaling van het pgb', 20 juni 2022, p. 10.
43 College van de Rechten voor de Mens, *Rechtsbescherming voor mensen met een beperking. Jaarlijkse rapportage over de naleving van het VN-verdrag handicap in Nederland 2022*, Utrecht, december 2022.
44 College van de Rechten voor de Mens 2022, p. 31.

beter beschermd van de Adviescommissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken.[45] In de nasleep van de toeslagenaffaire verrichtte zij een uitgebreide studie naar de problemen waar burgers in belastinggeschillen tegenaan lopen. De belastingwetgeving is dermate complex dat burgers niet goed hun rechtspositie kunnen bepalen. Uit de Fiscale Monitor blijkt dat bijna 8 op de 10 belastingplichtigen niet zelfstandig aangifte doet, maar daarvoor hulp nodig heeft.[46] Beide rapporten concluderen dat burgers vaak niet eens aan een procedure beginnen, omdat ze in een afhankelijkheidsrelatie tot de overheid staan, omdat ze bang zijn dat ze daardoor in de negatieve belangstelling komen te staan, omdat ze de kosten niet overzien en omdat de juridische afloop voor hen onvoorspelbaar is.

- Te beperkte communicatie

Naast de complexe regelgeving geven mensen aan de communicatie van de Belastingdienst complex te vinden. Vaak wordt er door de Belastingdienst een algemeen cijfermatig overzicht gestuurd bij zowel de vaststelling als de inning van de belastingschuld, waarbij de burger zelfstandig eruit moet halen dat bijvoorbeeld een beslagvrije voet is toegepast.[47] De motivering van belastingbesluiten is een punt van aandacht.

De onbereikbaarheid van de Belastingdienst wordt genoemd als één van de indirecte redenen waardoor de rechtsbescherming van burgers wordt aangetast. Er zijn maar een beperkt aantal fysieke kantoren[48], de website van de Belastingdienst wordt als complex ervaren en de terminologie is ingewikkeld.[49] De Belastingtelefoon wordt ervaren als een communicatiemiddel dat zorgt voor veel onduidelijkheid en frustratie bij burgers. Zo beantwoorden medewerkers van de Belastingdienst de vragen van burgers vaak onvoldoende, worden er wisselende antwoorden gegeven op dezelfde vraag, moeten burgers soms maandenlang wachten voordat ze worden teruggebeld en komt het soms voor dat burgers überhaupt niet meer worden teruggebeld.[50]

- Termijnen

De strikte bezwaar- en beroepstermijnen in het bestuursrecht kunnen de toegang tot het recht belemmeren. Burgers moeten binnen 6 weken in bezwaar en beroep, anders zijn ze niet-ontvankelijk. Ten tijde van de Toeslagenaffaire werd deze termijn strikt gehandhaafd en werd een overschrijding vrijwel nooit verschoonbaar geacht.[51] De termijn is kort als je niet weet waar je voor rechtshulp moet zijn en er zelf niet uitkomt. Inmiddels wordt in het wetsvoorstel Versterking Waarborgfunctie Awb enige verruiming en versoepeling van de termijn voorgesteld.

45 Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken, *Burgers beter beschermd*, Den Haag 2021.
46 Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken 2021, p. 28.
47 Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken 2021, p. 29.
48 Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken 2021, p. 31.
49 Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken 2021, p. 31.
50 Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken 2021, p. 32.
51 A. Brenninkmeijer & B. Marseille, 'Een dialoog met de Raad van State na de toeslagenaffaire', *NJB* 2021/575, afl. 8, p. 601-608.

- Financiële, praktische en psychologische drempels

Procedures kunnen burgers veel kosten, zowel wat betreft tijd, energie, geld als emoties. Deze drempels kunnen burgers belemmeren in procedures. Uit onderzoek van het WODC blijkt dat mensen zonder rechtsbijstandverzekering hogere financiële en psychologische drempels ervaren om een procedure te beginnen en zich meer handelingsonbekwaam voelen.[52] Respondenten met een lagere zelfredzaamheid en minder vertrouwen in het rechtssysteem hebben in het bijzonder last van die drempels.

Als de regelgeving complex is en de voorlichting beperkt, kan rechtsbijstand inschakelen een risicovolle investering zijn. Mensen weten niet in welke mate het de moeite waard is die kosten te maken. Financiën is door rechtszoekenden de meest genoemde reden voor het niet tot stand komen van contact met rechtshulpverleners.[53] Ook in belastinggeschillen worden proceskosten genoemd als één van de belangrijkste belemmeringen om een procedure tegen de Belastingdienst te starten.[54] Op het moment dat een burger een advocaat inschakelt en het beroep gegrond is, wordt een forfaitaire proceskostenvergoeding toegekend. Die vergoeding ligt vaak vele malen lager dan de gemaakte kosten. In de bezwaarfase krijg je de proceskosten alleen vergoed als het bestuur onrechtmatig heeft gehandeld.[55] Dit alles kan ervoor zorgen dat burgers afzien van een procedure.

De in dit paper genoemde knelpunten komen in verschillende studies naar voren en er lopen diverse initiatieven om knelpunten op te lossen. Voor deel I over adequate rechtsbescherming levert het advies van de Raad van State veel input, met voorstellen om bijvoorbeeld op het punt van griffierecht en schorsende werking van rechtsmiddelen het bestuursrecht en het strafrecht te harmoniseren. Dat kan aanleiding zijn om titel 5.4 Awb over de bestuurlijke boete aan te vullen en de taak van de bestuursrechter in hoofdstuk 8 Awb daarop aan te passen, bijvoorbeeld door hem de taak toe te kennen de boete integraal te beoordelen. Voor deel II zijn verschillende voorstellen gedaan door de Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken, in het project Burgergerichte overheid, in het wetsvoorstel Versterking Waarborgfunctie Awb en komt het advies over zelfredzaamheid, rechtshulp en rechtsbijstand binnenkort beschikbaar. Het lijkt vooral een opgave om alle voorstellen met elkaar te verbinden tot een coherent geheel.

52 WODC 2023 (2), p. 8.
53 WODC 2023 (2), p. 51.
54 Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken 2021, p. 53.
55 Commissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken 2021, p. 54.

Bijlage D
Overzicht stemverhoudingen wetten, moties en amendementen

Moties en amendementen Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet BMTI)

Nummer	Soort	Onderwerp	Datum	Aangenomen/ verworpen	Stemverhouding
23909-18	Amende-ment	Amendement lid Noorman-Den Uyl inzake handhaving van de in artikel 75 van de Algemene bijstandswet opgenomen bepaling inzake verrekening	22-11-1995	Aangenomen	Voor: 102 PvdA, D66, VVD, Groep Nijpels, AOV, Unie 55+, CD, lid Hendriks Tegen: 48 SP, CDA, RPF, SGP, GPV, GL
23909-21	Amende-ment	Amendement lid Noorman-Den Uyl inzake terugvordering van ten onrechte verleende bijstand	22-11-1995	Aangenomen	Voor: 77 PvdA, GL, SP, D66, SGP, Groep Nijpels, AOV, Unie 55+, lid Hendriks Tegen: 73 VVD, CDA, CD, RPF, GPV
23909-22	Amende-ment	Amendement inzake het ongedaan maken van de mogelijkheid van blijvend weigeren van bijstand aan een belanghebbende	23-11-1995	Aangenomen	Voor: 116 PvdA, GL, SP, D66, RPF, SGP, GPV, CDA, Groep Nijpels, AOV, Unie 55+, lid Hendriks Tegen: 34 VVD, CD
23909-26	Motie	Motie leden Noorman-Den Uyl en Schimmel met verzoek om eliminatie van de bestaande verschillen in vervolging en strafbaarstelling	28-11-1995	Verworpen	Voor: 51 CDA, Groep Nijpels, AOV, Unie 55+, CD, RPF, SGP, GPV, lid Hendriks Tegen: 99 PvdA, VVD, D66, GL, SP

Stemmingsuitslag Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (Wet BMTI)

	Voor	Tegen
Tweede Kamer 28 november 1995	PvdA (37), D66 (24), RPF (3), SGP (2), GPV (2), VVD (31), CDA (34), Groep Nijpels (3), AOV (2), Unie 55+ (1), CD (3), Groep Hendriks (1) = 143 zetels (95%)	GroenLinks (5), SP (2)
Eerste Kamer 23 april 1996	VVD (23), D66 (7), CDA (20), AOV (2), GPV (1), SGP (2) = 55 zetels (73%)	GroenLinks (4), SP (1), Platform van Onafhankelijke Groepen (1), PvdA (14)

Moties en amendementen Wet kinderopvang (Wko)					
Nummer	**Soort**	**Onderwerp**	**Datum**	**Aangenomen/ verworpen**	**Stemverhouding**
28447-33	Amende-ment	Amendement Tonkens en Hamer inzake het terugdraaien van voorgestelde fiscale aanpassingen ter zake van werkgeversbijdrage	25-03-2004	Verworpen	Voor: 59 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak Tegen: 91 CDA, VVD, SGP, CU, D66, LPF
28447-35	Amende-ment	Amendement ter uitvoering van de door de kamer aangenomen motie Blok c.s., over uitbreiding groepsgrootte bij gastouderopvang van vier naar zes kinderen	29-03-2004	Verworpen	Voor: 74 VVD, SGP, CDA Tegen: 76 SP, GL, PvdA, CU, D66, LPF, Groep Lazrak
28447-37	Amende-ment	Amendement Hamer en Tonkens om de maximum overheidsver-goeding te laten meegroeien met de prijsontwikkeling in de sector	31-03-2004	Verworpen	Voor: 65 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak, D66 Tegen: 85 VVD, CDA, CU, SGP, LPF
28447-38	Amende-ment ter vervanging van nr. 34	Amendement Hamer en Tonkens om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de leidster/kindratio	31-03-2004	Vervallen	
28447-39	Amende-ment ter vervanging van nr. 32	Amendement Tonkens en Hamer om structuurkenmerken een meer permanent karakter te geven	01-04-2004	Vervallen	
28447-40	Amende-ment ter vervanging van nr. 22	Amendement Hamer en Tonkens over het verstevigen van de medezeggenschapspositie van de ouders door middel van het instellen van een oudercommissie	01-04-2004	Aangenomen	Voor: 76 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak, D66, CU, LPF Tegen: 74 VVD, CDA, SGP
28447-41	Amende-ment ter vervanging van nr. 23	Amendement Hamer en Tonkens over het verstevigen van de positie van de ouders	01-04-2004	Vervallen	
28447-42	Amende-ment ter vervanging van nr. 24	Amendement Hamer en Tonkens over informatievoorziening aan ouders en GGD over onder andere het pedagogisch beleid	01-04-2004	Vervallen	
28447-46	Amende-ment	Amendement Tonkens over een spoedige invoering van een verplichte werkgeversbijdrage in de financiering van de kosten van de kinderopvang	07-04-2004	Verworpen	Voor: 22 SP, GL, D66 Tegen: 128 VVD, CDA, PvdA, LPF, SGP, CU, Groep Lazrak

(Vervolg) Moties en amendementen Wet kinderopvang (Wko)					
Nummer	**Soort**	**Onderwerp**	**Datum**	**Aangenomen/ verworpen**	**Stemverhouding**
28447-47	Amendement ter vervanging van nr. 27	Gewijzigde motie (moet zijn: amendement) Hamer over een verplichte werkgeversbijdrage in de financiering van de kosten van kinderopvang	08-04-2004	Verworpen	Voor: 65 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak, D66 Tegen: 85 VVD, CDA, LPF, SGP, CU
28447-54	Amendement	Amendement Huizinga-Heringa dat ertoe strekt dat ouders adviesrecht krijgen t.a.v. de prijsontwikkeling in de kinderopvang	21-04-2004	Aangenomen	Voor: 120 SP, GL, PvdA, D66, Groep Lazrak, CU, CDA, LPF Tegen: 30 VVD, SGP
28447-55	Amendement	Amendement Huizinga-Heringa dat ertoe strekt de oudercommissie een verzwaard adviesrecht te geven	21-04-2004	Aangenomen	Algemene stemmen aangenomen
28447-57	Amendement	Amendement Hamer c.s. over verplichting van verklaring van goed gedrag voor degenen die een kindercentrum of gastouderbureau exploiteren	22-04-2004	Verworpen	Hoofdelijke stemming 70 tegen 71
28447-58	Amendement	Amendement Hamer over betere samenhang tussen kinderopvang en voorschoolse educatie	22-04-2004	Verworpen	Voor: 73 SP, GL, PvdA, D66, Groep Lazrak, LPF Tegen: 77 VVD, CDA, SGP, CU
28447-59	Amendement	Amendement hamer en Tonkens over versterking van de samenwerkingsverbanden tussen instellingen en organisaties op gebied van lokaal jeugdbeleid	22-04-2004	Verworpen	Voor: 73 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak, D66, LPF Tegen: 77 VVD, CDA, SGP, CU
28447-61	Amendement	Amendement Tonkens en Hamer over het bij amvb vaststellen van de maximale jaarlijkse prijsstijging die kinderopvanginstellingen mogen hanteren	22-04-2004	Verworpen	Voor: 59 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak Tegen: 91 CDA, VVD, SGP, CU, D66, LPF
28447-65	Amendement ter vervanging van nrs. 48 en 43	Amendement Hamer c.s. over structurele inkomensafhankelijke compensatieregeling voor zelfstandigen en werknemers met onvoldoende werkgeversbijdrage	22-04-2004	Verworpen	Voor: 73 SP, GL, PvdA, D66, LPF, Groep Lazrak Tegen: 77 CDA, VVD, SGP, CU

(Vervolg) Moties en amendementen Wet kinderopvang (Wko)					
Nummer	**Soort**	**Onderwerp**	**Datum**	**Aangenomen/ verworpen**	**Stemverhouding**
28447-66	Amendement ter vervanging van nr. 51	Amendement Gerkens om het voorstel de bemiddelingskosten voorlopig onbelast te laten, ongedaan te maken	22-04-2004	Aangenomen	Voor: 78 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak, D66, CU, SGP, LPF Tegen: 72 CDA, VVD
28447-67	Motie	Motie Hamer c.s. over het inzetten van een beroepskracht in opleiding alleen in aanwezigheid van een beroepskracht	22-04-2004	Verworpen	Voor: 69 SP, GL, PvdA, D66, CU, SGP Tegen: 81 CDA, VVD, LPF, Groep Lazrak
28447-68	Motie	Motie hamer c.s. over het inzetten van één leidster op tien kinderen in de buitenschoolse opvang	22-04-2004	Verworpen	Voor: 68 SP, GL, PvdA, D66, Groep Lazrak, CU Tegen: 82 CDA, VVD, LPF, SGP
28447-69	Motie	Motie Hamer c.s. over evalueren van de AMvB Kwaliteit over 3 jaar en dan bezien in hoeverre tot zelfregulering kan worden overgegaan	22-04-2004	Verworpen	Voor: 68 SP, GL, PvdA, D66, Groep Lazrak, CU Tegen: 82 CDA, VVD, SGP, LPF
28447-70	Motie	Motie Stuurman over het laten vallen van mantelzorgers en vrijwilligers onder de werking van de WBK	22-04-2004	Verworpen	Voor: 58 SP, GL, PvdA Tegen: 92 CDA, VVD, LPF, D66, CU, SGP, Groep Lazrak
28447-71	Motie	Motie Stuurman over bundelen van middelen van gemeenten en Belastingdienst voor doelgroepen, en gemeenten financiële afhandeling met kinderopvanginstelling laten regelen	22-04-2004	Verworpen	Voor: 59 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak Tegen: 91 CDA, VVD, LPF, D66, CU, SGP
28447-72	Motie	Motie Tonkens c.s. over onderzoek naar de kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang en effecten ervan op ontwikkeling van kinderen	22-04-2004	Verworpen	Voor: 68 SP, GL, PvdA, D66, Groep Lazrak, CU Tegen: 82 CDA, VVD, LPF, SGP
28447-73	Motie	Motie Tonkens c.s. over opstellen meerjarenbeleidsplan over aanpalende vormen van kinderopvang (zoals tussenschoolse opvang)	22-04-2004	Verworpen	Voor: 73 SP, GL, PvdA, D66, Groep Lazrak, LPF Tegen: 77 CDA, VVD, SGP, CU

(Vervolg) Moties en amendementen Wet kinderopvang (Wko)

Nummer	Soort	Onderwerp	Datum	Aangenomen/ verworpen	Stemverhouding
28447-74	Motie	Motie Tonkens over o.a. leidster-kindratio en groepsgrootte in buitenschoolse opvang en opendeurenbeleid	22-04-2004	Verworpen	Voor: 16 SP, GL Tegen: 134 CDA, PvdA, VVD, LPF, D66, CU, SGP, Groep Lazrak
28447-75	Motie	Motie Tonkens en Stuurman over tegemoetkoming in kosten kinderopvang voor oudkomers die vrijwillig een inburgeringscursus volgen	22-04-2004	Verworpen	Voor: 70 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak, CU, LPF Tegen: 80 CDA, VVD, SGP, D66
28447-76	Motie	Motie Tonkens c.s. over het invoeren van een structurele compensatieregeling	22-04-2004	Verworpen	Voor: 73 SP, GL, PvdA, D66, Groep Lazrak, LPF Tegen: 77 CDA, VVD, CU, SGP
28447-77	Motie	Motie Kraneveldt over uitzoeken van mogelijkheden om het zwarte opvangcircuit (informele kinderopvang) wit te maken	22-04-2004	Ingetrokken	
28447-78	Motie	Motie Lambrechts over visie over geïntegreerd aanbod van voorzieningen voor jonge kinderen	22-04-2004	Aangenomen	Voor: 101 SP, GL, PvdA, D66, Groep Lazrak, VVD, LPF Tegen: 49 CDA, CU, SGP
28447-79	Amendement ter vervanging van nr. 62	Derde nader gewijzigd amendement Örgü c.s. over schrappen Amvb kwaliteit en over het informeren van ouders over het beleid inzake veiligheid en gezondheid	22-04-2004	Aangenomen	Voor: 82 VVD, SGP, CDA, LPF Tegen: 68 PvdA, SP, GL, D66, CU, Groep Lazrak
28447-80	Motie	Motie Smilde c.s. over niet onderwerpen van gecertificeerde ondernemingen aan jaarlijkse GGD-inspectie, maar alleen steekproeven uitvoeren	22-04-2004	Ingetrokken	
28447-81	Motie	Motie Smilde over onderzoek naar effect van fiscale ondersteuning voor werkgevers met een klein aantal werknemers	22-04-2004	Vervallen	

(Vervolg) Moties en amendementen Wet kinderopvang (Wko)					
Nummer	**Soort**	**Onderwerp**	**Datum**	**Aangenomen/ verworpen**	**Stemverhouding**
28447-82	Motie	Motie Gerkens c.s. om in de Algemene Maatregel van Bestuur Kwaliteit vast te leggen dat een kinderdagverblijf dient te beschikken over een aangrenzende buitenruimte	22-04-2004	Verworpen	Voor: 65 SP, GL, PvdA, D66, Groep Lazrak Tegen: 85 CDA, VVD, LPF, CU, SGP
28447-83	Motie	Motie Gerkens c.s. om in de Algemene Maatregel van Bestuur Kwaliteit het begrip passende groepsruimte nader te omschrijven, met aparte slaapruimte voor kinderen	22-04-2004	Verworpen	Voor: 68 SP, GL, PvdA, D66, Groep Lazrak, CU Tegen: 82 CDA, VVD, SGP, LPF
28447-84	Motie	Motie Gerkens en Tonkens dat de verplichting van de werkgever om met een bemiddelingsbureau te werken, in strijd is met het streven naar meer keuzevrijheid voor de ouders	22-04-2004	Aangenomen	Voor: 78 SP, GL, PvdA, D66, Groep Lazrak, CU, SGP, LPF Tegen: 72 CDA, VVD
28477-85	Amendement ter vervanging van nr. 64	Gewijzigd amendement Van der Vlies over het niet vergoeden van tegemoetkoming in kosten boven de 24 uur per week voor kinderen onder de drie jaar	26-04-2004	Verworpen	Voor: 49 CU, SGP, CDA Tegen: 101 SP, GL, PvdA, D66, LPF, CU, Groep Lazrak
28477-86	Amendement	Amendement Hamer c.s. over het regelen van instemmingsrecht voor ouders	26-04-2004	Verworpen	Voor: 73 SP, GL, PvdA, D66, Groep Lazrak, LPF Tegen: 77 CDA, VVD, SGP, CU
28447-87	Amendement ter vervanging van nr. 63	Nader gewijzigd amendement Smilde over wijzigen titel van de wet in ‘Wet kinderopvang’	27-04-2004	Aangenomen	Voor: 85 VVD, CU, SGP, CDA, LPF Tegen: 65 SP, GL, PvdA, D66, Groep Lazrak
28447-88	Amendement	Amendement Huizinga-Heringa over zelfevaluatie inzake de kwaliteit van de kinderopvang en een eventuele controle door de GGD	27-04-2004	Verworpen	Voor: 73 SP, GL, CU, SGP, CDA, LPF Tegen: 79 CDA, VVD, D66, Groep Lazrak

(Vervolg) Moties en amendementen Wet kinderopvang (Wko)					
Nummer	**Soort**	**Onderwerp**	**Datum**	**Aangenomen/ verworpen**	**Stemverhouding**
28447-90	Motie	Motie Hamer en Lambrechts over o.a. nieuwe nota van wijziging om discrepanties op te heffen tussen eisen aan ondernemers en toezicht daarop	28-04-2004	Verworpen	Voor: 68 SP, GL, PvdA, D66, Groep Lazrak, CU Tegen: 82 CDA, VVD, LPF, SGP
28447-91	Motie	Motie Lambrechts en Hamer over inwerkingtreding van deze wet als toetsingskader, toezicht en medezeggenschap adequaat zijn geregeld	28-04-2004	Verworpen	Voor: 67 SP, GL, PvdA, D66, Groep Lazrak, SGP Tegen: 83 CDA, VVD, CU, LPF
28447-92	Motie	Motie Gerkens over adviesrichtlijnen voor beoordeling van kwaliteit van kinderdagverblijven	28-04-2004	Verworpen	Voor: 68 SP, GL, PvdA, D66, Groep Lazrak, CU Tegen: 82 CDA, VVD, LPF, SGP
28447-93	Amendement ter vervanging van nr. 89	Nader gewijzigd amendement Huizinga-Heringa en Hamer om gezinnen met een inkomen tot anderhalf keer modaal blijvend te compenseren als de werkgeversbijdrage uitblijft	28-04-2004	Aangenomen	Voor: 76 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak, D66, CU, LPF Tegen: 74 CDA, VVD, SGP
28447-98	Motie	Motie Hamer en Tonkens over de onderwerpen in de AMvB innovatieve kinderopvang	02-11-2004	Verworpen	Voor: 59 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak Tegen: 91 CDA, VVD, LPF, D66, CU, SGP, Groep Wilders
28447-99	Motie	Motie Tonkens Hamer met het verzoek om voor flexibele opvang een hoger maximum uurprijs te hanteren dan voor opvang tijdens kantooruren	02-11-2004	Verworpen	Voor: 73 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak, D66, LPF Tegen: 77 CDA, VVD, CU, SGP, Groep Wilders
28447-100	Motie	Motie Tonkens en Hamer met het verzoek om de kloof tussen betaling voor kinderopvang en tegemoetkoming door de belastingdienst te dichten	02-11-2004	Verworpen	Voor: 59 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak Tegen: 91 CDA, VVD, LPF, D66, CU, SGP, Groep Wilders

(Vervolg) Moties en amendementen Wet kinderopvang (Wko)					
Nummer	**Soort**	**Onderwerp**	**Datum**	**Aangenomen/ verworpen**	**Stemverhouding**
28447-102	Motie ter vervanging van nr. 101	Gewijzigde motie Gerkens om onderzoek te doen naar prijsstijgingen bij buitenschoolse opvang	09-11-2004	Verworpen	Voor: 65 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak, D66 Tegen: 85 CDA, VVD, LPF, CU, SGP, Groep Wilders
28447-120	Motie	Motie Koser Kaya over verplichtstelling werkgeversbijdrage kinderopvang	08-02-2006	Vervallen	
28447-122	Motie	Motie Smilde met verzoek om een voorlichtingsoffensief over tege-moetkoming kosten kinderopvang	08-02-2006	Aangenomen	Voor: 113 SP, GL, PvdA, D66, CDA, CU, SGP Tegen: 37 Groep Wilders, LPF, VVD, Groep Lazrak
28447-124	Motie ter vervanging van nr. 121	Gewijzigde motie Hamer c.s. over wettelijke bescherming oudercommissie	14-02-2006	Aangenomen	Voor: 119 SP, GL, PvdA, D66, CDA, CU, LPF Tegen: 31 Groep Wilders, SGP, VVD, Groep Lazrak

Stemmingsuitslag Wet Kinderopvang (Wko)		
2004	**Voor**	**tegen**
Tweede Kamer 18 mei 2004	VVD (28), CDA (44), LPF (8), ChristenUnie (3) = 83 zetels (55%)	PvdA (42), SP (9), GroenLinks (8), D66 (6), SGP (2)
Eerste Kamer 6 juli 2004	Hoofdelijke stemming 36 stemmen (48%) voor (CDA, VVD en LPF)	32 stemmen tegen (D66, PvdA, SGP, OSF, SP, GroenLinks en ChristenUnie)

Moties en amendementen Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)					
Nummer	**Soort**	**Onderwerp**	**Datum**	**Aangenomen/ verworpen**	**Stemverhouding**
29764-14	Amende-ment	Amendement Weekers over de mogelijkheid draagkracht uitsluitend te relateren aan het toetsingsinkomen van belanghebbenden	19-01-2005	Ingetrokken	

(Vervolg) Moties en amendementen Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)					
Nummer	**Soort**	**Onderwerp**	**Datum**	**Aangenomen/ verworpen**	**Stemverhouding**
29764-15	Amende-ment	Amendement Noorman-Den Uyl om bij tegemoetkoming voor de kosten van kinderen aan te sluiten bij de uitbetaling van de kinderbijslag	19-01-2005	Ingetrokken	
29764-16	Amende-ment	Amendement Noorman-Den Uyl om burgers langer de tijd te geven een aanvraag voor een toeslag in te dienen	19-01-2005	Verworpen	Voor: 62 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak, CU Tegen: 88 LPF, CDA, D66, SGP, VVD, Groep Wilders
29764-18	Amende-ment ter vervanging van nr. 12	Amendement Vendrik en Noorman-Den Uyl om bij de vermogenstoets in de Awir geen rekening te houden met fiscale vrijstellingen voor maatschappelijke beleggingen en beleggingen in durfkapitaal	19-01-2005	Ingetrokken	
29764-19	Amende-ment	Amendement Noorman-Den Uyl over het in de wet vastleggen van het doel en de verantwoording op resultaat en doeltreffendheid	19-01-2005	Verworpen	Voor: 70 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak, CU, LPF Tegen: 80 CDA, D66, SGP, VVD, Groep Wilders
29764-20	Amende-ment	Amendement Noorman-Den Uyl dat ertoe strekt de Kamer in de gelegenheid te stellen om de regeling voor uitstel van betaling te toetsen	20-01-2005	Ingetrokken	
29764-21	Amende-ment	Amendement Noorman-Den Uyl dat ertoe strekt de ontwerpen van beide AMvB's (te weten die op basis van de artt. 38 en 45) voor te hangen bij de Kamer alvorens alvorens tot vaststelling wordt overgegaan	20-01-2005	Ingetrokken	
29764- 22	Amende-ment	Amendement Noorman-Den Uyl en Vendrik over tegemoetkoming voor personen die in de loop van het berekeningsjaar een inkomensterugval ondergaan tot minder dan 130% van het bijstandsniveau	20-01-2005	Ingetrokken	

(Vervolg) Moties en amendementen Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)					
Nummer	**Soort**	**Onderwerp**	**Datum**	**Aangenomen/ verworpen**	**Stemverhouding**
29764-24	Motie	Motie Noorman-Den Uyl die ertoe strekt de implementatie van de huursubsidie in de AWIR, dan wel de omzetting van het peiljaar van de huursubsidie, één jaar op te schorten	20-01-2005	Verworpen	Voor: 43 PvdA, Groep Lazrak Tegen: 107 CDA, CU, GL, LPF, SP, SGP, VVD, Groep Wilders, D66
29764-25	Motie	Motie Verburg c.s. die er toe strekt dat dezelfde gegevens niet vaker dan eenmaal door de werkgever of werknemer hoeven te worden verstrekt	20-01-2005	Aangenomen	Algemene stemmen
29764-26	Motie	Motie Omtzigt met verzoek om een overzicht van de marginale druk en werkloosheidsvallen bij verschillende huishoudens en inkomensniveaus, vergezeld van een meerjarige aanpak van dit probleem	20-01-2005	Aangenomen	Algemene stemmen
29764-27	Motie	Motie Gerkens over verschuiving van de jaarlijkse huurverhoging van 1 juli naar 1 januari	20-01-2005	Ingetrokken	
29764-30	Amendement	Amendement Noorman-Den Uyl om recht inkomensafhankelijke toeslag i.g.v. onrechtmatig verblijvende partner vast te leggen in materiewet	02-02-2005	Verworpen	Voor: 62 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak, CU Tegen: 88 CDA, VVD, LPF, D66, SGP, Groep Wilders
29764-31	Gewijzigd amendement ter vervanging van nr. 17	Gewijzigd amendement Noorman-Den Uyl dat ertoe strekt de Kamer de mogelijkheid te geven zich uit te spreken over welke omstandigheden en wijzigingen reden zijn tot wijziging van bevoorschotting.	02-02-2005	Verworpen	Voor: 72 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak, CU, SGP, LPF Tegen: 78 CDA, VVD, D66, Groep Wilders
29764-32	Gewijzigd amendement ter vervanging van nr. 13	Gewijzigd amendement Omtzigt en Weekers over het invoeren van een hardheidsclausule voor de situatie waarin de vermogenstoets tot onbillijkheid leidt.	03-02-2005	Aangenomen	Voor: 142 SP, PvdA, GL, Groep Lazrak, CU, CDA, D66, SGP, VVD, Groep Wilders Tegen: 8 LPF

(Vervolg) Moties en amendementen Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)					
Nummer	**Soort**	**Onderwerp**	**Datum**	**Aangenomen/ verworpen**	**Stemverhouding**
29764-33	Motie	Motie Verburg c.s. inzake wijziging benamingen in AWIR en de materiewetten, 'huursubsidie' en 'Regeling tegemoetkoming kinderopvang'	03-02-2005	Aangenomen	Voor: 133 PvdA, D66, CDA, VVD, Groep Lazrak, CU, SGP, LPF Tegen: 17 GL, SP, Groep Wilders
29764-34	Gewijzigd amende-ment ter vervanging van nr. 11	Gewijzigd amendement Weekers over de mogelijkheid om een boete op te leggen aan de belanghebbende, zijn partner of een medebewoner bij niet of niet tijdig voldoen aan informatieplicht	03-02-2005	Aangenomen	Voor: 142 SP, PvdA, Groep Lazrak, CU, LPF, CDA, D66, SGP, VVD, Groep Wilders Tegen: 8 GL
29764-35	Motie	Motie Noorman-DenUyl over het vernoemen van de Belastingdienst/ Toeslagen naar Toeslagendienst	03-02-2005	Verworpen	Voor: 46 PvdA, Groep Lazrak, CU Tegen: 104 CDA, D66, GL, LPF, SP, SGP, VVD, Groep Wilders
29764-36	Motie	Motie Vendrik c.s. over het laten uitvoeren van de vangnetregeling bij forse inkomensdalingen door de Belastingdienst/Toeslagen	03-02-2005	Verworpen	Voor: 70 SP, GL, PvdA, Groep Lazrak, CU, LPF Tegen: 80 CDA, D66, SGP, VVD, Groep Wilders

Stemmingsuitslag Wet algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)		
	Voor	**tegen**
Tweede kamer 10 februari 2005	SP (9), GroenLinks (8), Groep Wilders, D66 (6), VVD (27), CU (3), SGP (2), CDA (44), LPF (8) = 108 zetels (72%)	PvdA (42)
Eerste Kamer 21 juni 2005	Zonder stemming aangenomen.	

Moties en amendementen Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met herziening van het stelsel van gastouderopvang (Aanpassing Wko)					
Nummer	**Soort**	**Onderwerp**	**Datum**	**Aangenomen/ verworpen**	**Stemverhouding**
31874-15	Amende-ment	Amendement van de leden Sterk en Kraneveldt om de verplichting Nederlands als eerste voertaal te gebruiken uit te breiden naar de gastouderopvang	02-06-2009	Aangenomen	Voor: 137 CDA, PvdA, SP, VVD, PVV, D66, PvdD, SGP, Verdonk Tegen: 13 GL, CU
31874-16	Amende-ment	Amendement van het lid Kraneveldt-van der Veen c.s. over de redelijke verhouding tussen het aantal gewerkte uren en het aantal uren kinderopvang	02-06-2009	Aangenomen	Voor: 150
31874-17	Amende-ment	Amendement van het lid Kraneveldt-van der Veen c.s. over de evaluatie na een jaar van de voorliggende wijzigingswet	02-06-2009	Aangenomen	Voor: 150
31874-19	Amende-ment	Amendement van het lid Van Gent over het kunnen exploiteren van meer dan één voorziening voor gastouderopvang	02-06-2009	Verworpen	Voor: 68 SP, VVD, PVV, GL, D66, PvdD, Verdonk Tegen: 82 CDA, PvdA, CU, SGP
31874-21	Amende-ment	Amendement van het lid Langkamp over verlenging van de overgangs-termijn voor het niet in rekening brengen van uitvoeringskosten ingeval niet is voldaan aan deskun-digheidseisen	02-06-2009	Verworpen	Voor: 35 SP, GL, PvdD, Verdonk Tegen: 115 CDA, PvdA, VVD, PVV, CU, D66, SGP
31874-22	Amende-ment	Amendement van het lid Langkamp over het behoud van kinderopvang-toeslag indien de gastouder nog niet aan de deskundigheidseisen heeft voldaan	02-06-2009	Verworpen	Voor: 59 SP, VVD, GL, D66, PvdD, Verdonk Tegen: 91 CDA, PvdA, PVV, CU, SGP
31874-23	Amende-ment	Amendement van het lid Langkamp over het vervallen van de verplichting dat alle gastouders jaarlijks door de GGD moeten worden bezocht	02-06-2009	Verworpen	Voor: 67 SP, VVD, GL, CU, D66, PvdD, SGP, Verdonk Tegen: 83 CDA, PvdA, PVV
31874-26	Amende-ment	Amendement van het lid Sterk strekkende tot invoering van een voorhang voor enkele op deze wet gebaseerde AMvB's	02-06-2009	Aangenomen	Voor: 150

(Vervolg) Moties en amendementen Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met herziening van het stelsel van gastouderopvang (Aanpassing Wko)

Nummer	Soort	Onderwerp	Datum	Aangenomen/ verworpen	Stemverhouding
31874-28	Amende-ment ter vervanging van nr. 20	Gewijzigd amendement van het lid Langkamp over maximering van de door gastouderbureaus in rekening te brengen uitvoeringskosten	02-06-2009	Verworpen	Voor: 37 SP, GL, D66, PvdD Tegen: 113 CDA, PvdA, VVD, PVV, CU, SGP, Verdonk
31874-31	Amende-ment	Amendement van het lid Dezentjé Hamming-Bluemink c.s. over ouders die onder toezicht zijn gesteld en derhalve geen gastouder mogen zijn	02-06-2009	Aangenomen	Voor: 150
31874-42	Amende-ment ter vervanging van nr. 24	Gewijzigd amendement van het lid Sterk over een evaluatie na 8 maanden in verband met de vulling van het register kinderopvang	03-06-2009	Aangenomen	Voor: 129 CDA, PvdA, SP, PVV, GL, CU, D66, PvdD, SGP, Verdonk Tegen: 21 VVD
31874-43	Amende-ment	Gewijzigd amendement van de leden Anker en Sterk ter vervanging van nr. 14 ertoe strekkende dat het maximum aantal uren in aanmerking te nemen kinderopvang ook per leeftijdsgroep kan worden vastgesteld	02-06-2009	Aangenomen	Voor: 125 CDA, PvdA, SP, PVV, GL, CU, PvdD, SGP Tegen: 25 VVD, D66, Verdonk
31874-29	Motie	Motie Sterk over het eventueel verlengen van de overgangstermijn	02-06-2009	Ingetrokken	
31874-30	Motie	Motie Kraneveldt-van der Veen en Koser Kaya over het versterken van de positie van ouders in de kinderopvang	02-06-2009	Aangenomen	Voor: 150
31874-32	Motie	Motie Kraneveldt-van der Veen over een certificering of een keurmerk voor de kinderopvangbranche	02-06-2009	Aangenomen	Voor: 117 CDA, PvdA, VVD, PVV, GL, D66, PvdD, Verdonk Tegen: 33 SP, CU, SGP
31874-33	Motie	Motie Langkamp en Van Gent over het niet verlagen van het maximumuurtarief voor de buitenschoolse opvang	02-06-2009	Verworpen	Voor: 43 SP, PVV, GL, PvdD Tegen: 107 CDA, PvdA, VVD, CU, D66, SGP, Verdonk

(Vervolg) Moties en amendementen Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met herziening van het stelsel van gastouderopvang (Aanpassing Wko)					
Nummer	**Soort**	**Onderwerp**	**Datum**	**Aangenomen/ verworpen**	**Stemverhouding**
31874-34	Motie	Motie Langkamp en Van Gent over het sterker afbouwen van de kindertoeslag voor het tweede en volgende kind	02-06-2009	Verworpen	Voor: 34 SP, GL, PvdD Tegen: 116 CDA, PvdA, VVD, PVV, CU, D66, SGP, Verdonk
31874-35	Motie	Motie Langkamp over het oormerken van de middelen voor toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang	02-06-2009	Verworpen	Voor: 28 SP, D66 Tegen: 122 CDA, PvdA, VVD, PVV, GL, CU, PvdD, SGP, Verdonk
31874-36	Motie	Motie Van Gent over een deugdelijke onderbouwing van kinderopvang-maatregelen	02-06-2009	Verworpen	Voor: 68 SP, VVD, PVV, GL, D66, PvdD, Verdonk Tegen: 82 CDA, PvdA, CU, SGP
31874-37	Motie	Motie Van Gent en Langkamp over het ontzien van lage en middeninkomens bij kinderopvang-maatregelen	02-06-2009	Verworpen	Voor: 34 SP, GL, PvdD Tegen: 116 CDA, PvdA, VVD, PVV, CU, D66, SGP, Verdonk
31874-38	Motie	Motie Dezentjé Hamming-Bluemink over een zwarte lijst kinderopvang	02-06-2009	Aangenomen	Voor: 101 PvdA, SP, VVD, PVV, GL, D66, PvdD, Verdonk Tegen: 49 CDA, CU, SGP
31874-39	Motie	Motie Koser Kaya over onbedoeld gebruik van een niet geregistreerde gastouder	02-06-2009	Verworpen	Voor: 61 SP, VVD, PVV, D66, PvdD, Verdonk Tegen: 89 CDA, PvdA, GL,CU, SGP
31874-40	Motie	Motie Koser Kaya en Kraneveldt-van der Veen over een onafhankelijk toezichthouder voor de kinderopvangbranche	02-06-2009	Aangenomen	Voor: 80 PvdA, SP, PVV, GL, D66, PvdD, Verdonk Tegen: 70 CDA, VVD, CU, SGP

(Vervolg) Moties en amendementen Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met herziening van het stelsel van gastouderopvang (Aanpassing Wko)					
Nummer	**Soort**	**Onderwerp**	**Datum**	**Aangenomen/ verworpen**	**Stemverhouding**
31874-41	Motie	Motie Anker en Sterk over de beperking dat een gastouder slechts op één plaats gastouderopvang mag bieden	02-06-2009	Aangenomen	Voor: 129 CDA, PvdA, SP, PVV, GL, CU, D66, PvdD, SGP, Verdonk Tegen: 21 VVD
31874-44	Motie ter vervanging van nr. 27	Gewijzigde motie Sterk c.s. over “oude” gastouders die aan de nieuwe deskundigheidseisen voldoen	03-06-2009	Aangenomen	Voor: 114 CDA, SP, VVD, PVV, GL, CU, PvdD, SGP, Verdonk Tegen: 36 PvdA, D66
31874-53	Motie	Motie Van Toorenburg voor het alleen verlenen van een subsidie (van 75% van de totale kosten) voor EVC-trajecten van maximaal 900 euro inclusief BTW	24-09-2009	Aangenomen	Voor: 85 CDA, PvdA, CU, D66, SGP Tegen: 65 SP, VVD, PVV, GL, PvdD, Verdonk
31874-51	Motie	Motie Van Gent c.s. inzake handhaving van het recht op kinderopvangtoeslag voor vraag-ouders tot 1 januari 2011 indien hun gastouder aantoonbaar bezig is met het verwerven van de deskundig-heidseisen	24-09-2009	Verworpen	Voor: 59 SP, VVD, GL, D66, PvdD, Verdonk Tegen: 91 CDA, PvdA, PVV, CU, SGP
31874-50	Motie	Motie Van Gent c.s. om gastouders die EHBO-diploma hebben en kennis omtrent veiligheid, hygiëne en kindermishandeling, automatisch te laten voldoen aan eisen EVC-traject	24-09-2009	Verworpen	Voor: 56 SP, VVD, GL, PvdD, Verdonk Tegen: 94 CDA, PvdA, PVV, CU, D66, SGP
31874-52	Motie	Motie Kraneveldt-van der Veen om te garanderen dat het opleiden van gastouders en/of het aanbieden van een EVC-traject uitsluitend geschiedt door erkende (onderwijs)instellingen	24-09-2009	Ingetrokken	

(Vervolg) Moties en amendementen Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met herziening van het stelsel van gastouderopvang (Aanpassing Wko)					
Nummer	**Soort**	**Onderwerp**	**Datum**	**Aangenomen/ verworpen**	**Stemverhouding**
31874-49	Motie	Motie Van Gent en Langkamp om gastouders een beroep te kunnen laten doen op het re-integratie-budget voor een starterssubsidie voor 75% van de kosten om te voldoen aan de deskundigheidseisen per 1 januari 2010	24-09-2009	Vervallen	
31874-59	Motie	Motie Dezentjé Hamming-Bluemink c.s.om de bepaling dat gastouders vanaf 1 januari 2010 nog maar op één locatie mogen werken, te schrappen, en de controle van de ggd hierop aan te passen	10-12-2009	Verworpen	Voor: 65 SP, GL, PvdD, VVD, PVV, Verdonk Tegen: 85 CDA, PvdA, CU, D66, SGP
31874-58	Motie	Motie Dezentjé Hamming-Bluemink c.s. voor uitstel van de invoering van de nieuwe regels voor gastouderopvang met een jaar (1 januari 2011 i.p.v. 1 januari 2010)	10-12-2009	Verworpen	Voor: 68 SP, GL, D66, PvdD, VVD, PVV, Verdonk Tegen: 82 CDA, PvdA, CU, SGP
31874-63	Motie	Motie Dibi en Van Gent om in overleg met de VNG een reële schatting te maken van het aantal gastouders per 1 januari 2010 en de kosten van inspectie door de ggd op locatie	10-12-2009	Vervallen	
31874-62	Motie	Motie Dibi en Van Gent over de controle op de bepaling dat gastouders vanaf 1 januari 2010 nog maar op één locatie mogen werken	10-12-2009	Verworpen	Voor: 56 SP, GL, PvdD, VVD, Verdonk Tegen: 94 CDA, PvdA, PVV,CU, D66, SGP
31874-60	Motie	Motie Dezentjé Hamming-Bluemink c.s. voor het schrappen van de terugbetalingsplicht van de kinder-opvangtoeslag voor vraagouders uit de nieuwe regels voor gastouderop-vang	10-12-2009	Verworpen	Voor: 68 SP, GL, D66, PvdD, VVD, PVV, Verdonk Tegen: 82 CDA, PvdA, CU, SGP

(Vervolg) Moties en amendementen Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met herziening van het stelsel van gastouderopvang (Aanpassing Wko)

Nummer	Soort	Onderwerp	Datum	Aangenomen/ verworpen	Stemverhouding
31874-61	Motie	Motie Dezentjé Hamming-Bluemink en Bosma over de meerkosten vanwege een hogere deelname van het aantal gastouders aan opleiding dan de 8000 waar het kabinet op had gerekend	10-12-2009	Verworpen	Voor: 67 SP, D66, PvdD, VVD, PVV, Verdonk Tegen: 83 CDA, PvdA, GL, SGP
31874-72	Motie	Motie Dezentjé Hamming-Bluemink c.s. over schrappen van de eenlocatie-eis	01-07-2010	Aangenomen	Voor: 145 SP, GL, PvdA, D66, PvdD, VVD, SGP, CDA, PVV Tegen: 5 CU
31874-75	Motie	Motie Van Toorenburg/Dezentjé Hamming-Bluemink over geen extra financiële middelen voor de inspectie van gastouders door de VNG en GGD Nederland	01-07-2010	Aangenomen	Voor: 150
31874-74	Motie	Motie Van Gent c.s. over schrappen van de terugbetalingsplicht	01-07-2010	Aangenomen	Voor: 84 SP, GL, PvdD, VVD, SGP, PVV Tegen: 66 PvdA, CDA, D66, CU
31874-73	Motie	Motie Dezentjé Hamming-Bluemink over herziening van de diplomalijst	01-07-2010	Aangenomen	Voor: 84 SP, GL, PvdD, VVD, SGP, PVV Tegen: 66 PvdA, CDA, D66, CU

Stemmingsuitslag Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met herziening van het stelsel van gastouderopvang (Aanpassing Wko)

2010	Voor	tegen
Tweede Kamer 3 juni 2009	PvdA (33), ChristenUnie (6), SGP (2), CDA (41), PVV (9), Lid Verdonk = 92 zetels (61%)	SP (25), VVD (21), GroenLinks (7), D66 (3), PvdD (2)
Eerste Kamer 7 juli 2009	Na stemming bij zitten en opstaan aangenomen	VVD (14), SP (12), GroenLinks (4), D66 (2), PvdD (1)

Moties en amendementen Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (fraudewet)					
Nummer	**Soort**	**Onderwerp**	**Datum**	**Aangenomen/ verworpen**	**Stemverhouding**
33207-11	Amendement ter vervanging van nr. 10	Amendement van het lid Klaver c.s. over het introduceren van een evaluatiebepaling	27-06-2012	Verworpen	Voor: 72 PvdA, SP, D66, GL, CU, PvdD Tegen: 78 VVD, CDA, PVV, SGP, GrKH, Brinkman
33207-13	Amendement ter vervanging van nr. 12	Amendement van het lid Sterk c.s. over vervallen van plicht tot buiten werking stelling van de beslagvrije voet in de bijstand	27-06-2012	Aangenomen	Voor: 82 VVD, CDA, D66, GL, CU, SGP, GrKH, Brinkman Tegen: 68 PvdA, PVV, SP, PvdD
33207-14	Amendement	Amendement van het lid Karabulut over het te allen tijde respecteren van de beslagvrije voet	27-06-2012	Verworpen	Voor: 47 PvdA, SP, PvdD Tegen: 103 VVD, CDA, PVV, D66, GL, CU, SGP, GrKH, Brinkman
33207-16	Amendement	Amendement van het lid Karabulut over het introduceren van een staffel	04-07-2012	Verworpen	Voor: 47 PvdA, SP, PvdD Tegen: 103 VVD, CDA, PVV, D66, GL, CU, SGP, GrKH, Brinkman
33207-17	Motie	Motie Karabulut over een onderzoek naar bijstandsfraude	04-07-2012	Verworpen	Voor: 67 PvdA, SP, D66, GL, PvdD Tegen: 83 VVD, PVV, CDA, CU, SGP, GrKH, Brinkman
33207-18	Motie	Motie De Jong/Van den Besselaar over onderzoek naar bijstandsfraude door niet-westerse allochtonen	04-07-2012	Verworpen	Voor: 23 PVV, GrKH Tegen: 127 VVD, PvdA, CDA, SP, D66, GL, CU, SGP, PvdD, Brinkman
33207-19	Motie	Motie De Jong/Van den Besselaar over een vermogenstoets bij aanvraag van een bijstandsuitkering	04-07-2012	Verworpen	Voor: 23 PVV, GrKH Tegen: 127 VVD, PvdA, CDA, SP, D66, GL, CU, SGP, PvdD, Brinkman

(Vervolg) Moties en amendementen Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (fraudewet)					
Nummer	**Soort**	**Onderwerp**	**Datum**	**Aangenomen/ verworpen**	**Stemverhouding**
33207-20	Motie	Motie De Jong/Van de Besselaar over bijstand voor immigranten	04-07-2012	Verworpen	Voor: 55 VVD, PVV, GrKH, Brinkman Tegen: 95 PvdA, CDA, SP, D66, GL, CU, SGP, PvdD
33207-21	Motie	Motie Klaver c.s. over een artikel 2 Financiële-verhoudingenwetonder-zoek	04-07-2012	Aangenomen	Voor: 93 PvdA, CDA, SP, D66, GL, CU, PvdD Tegen: 57 VVD, PVV, SGP, GrKH, Brinkman
33207-22	Motie	Motie Koser Kaya c.s. over het monitoren van de verhoging van de pakkans	04-07-2012	Aangenomen	Voor: 95 PvdA, CDA, SP, D66, GL, CU, SGP, PvdD Tegen: 55 VVD, PVV, GrKH, Brinkman
33207-23	Motie	Motie Koser Kaya over voorkomen van fraude	04-07-2012	Verworpen	Voor: 72 PvdA, SP, D66, GL, CU, PvdD Tegen: 78 VVD, CDA, PVV, SGP, GrKH, Brinkman
33207-24	Motie	Motie Koser Kaya c.s. over tijdige toezending van de AMvB	04-07-2012	Aangenomen	Voor: 95 PvdA, CDA, SP, D66, GL, CU, SGP, PvdD Tegen: 55 VVD, PVV, GrKH, Brinkman

Stemmingsuitslag Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (fraudewet)		
	Voor	**Tegen**
Tweede Kamer **5 juli 2012**	GroenLinks, D66, VVD, SGP, ChristenUnie, CDA, PVV, groep Kortenoeven/Hernandez en het lid Brinkman stemden voor. = 103 zetels (69%)	PvdA (30), SP (15) en PvdD (2). = 47 zetels
Eerste Kamer **2 oktober 2012**	PVV, VVD, CDA, ChristenUnie, SGP en D66 =45 zetels (60%)	PvdA (14), SP (8), PvdD (1), GroenLinks (5) 50+ (1) en Onafhankelijke Senaatsfractie (1). = 30 zetels

Wet tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet aanpak fraude door bestandskoppeling)
Stemmingsuitslag
Het wetsvoorstel is op 12 september 2013 zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 1 oktober 2013 als hamerstuk afgedaan.

Amendementen Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (Waftf)

Nummer	Soort	Onderwerp	Datum	Aangenomen/ verworpen	Stemverhouding
33754-10	Amende-ment	Amendement van het lid Omtzigt dat regelt dat de belastingplichtige niet gestraft kan worden voor gedragingen van zijn of haar partner in het verleden	12-11-2013	Verworpen	Voor: 41 SP, CDA, CU, GL, PvdD, 50 Plus Tegen: 109 VVD, PvdA, PVV, D66, SGP, Bontes
33754-11	Amende-ment	Amendement van het lid Omtzigt over het verkorten van de beslistermijn van de Belastingdienst/Toeslagen	12-11-2013	Verworpen	Voor: 21 CDA, GL, PvdD, 50Plus Tegen: 129 VVD, PvdA, SP, PVV, D66, CU, SGP, Bontes
33754-12	Amende-ment	Amendement van het lid Omtzigt dat beoogt te voorkomen dat de strafbaar-stelling voor het te weinig of te laat betalen ook van toepassing is wanneer een inhoudingsplichtige bijvoorbeeld vanwege liquiditeitsproblemen te laat de aangiftebelasting betaalt.	12-11-2013	Verworpen	Voor: 34 SP, CDA, GL, 50Plus Tegen: 116 VVD, PvdA, PVV, D66, CU, SGP, PvdD, Bontes
33754-13	Amende-ment	Amendement van het lid Nepperus over uitbreiding van het overtredersbegrip in de fiscaliteit	12-11-2013	Aangenomen	Voor: 127 VVD, PvdA, SP, PVV, CDA, SGP, 50Plus, Bontes Tegen: 23 D66, CU, GL, PvdD

Stemmingsuitslag Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit (Waftf)

	Voor	Tegen
Tweede Kamer **19 november 2013**	Met algemene stemmen aangenomen	
Eerste Kamer **17 december 2013**	Na stemming bij zitten en opstaan met algemene stemmen aangenomen	

Moties en amendementen Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete (Aanpassing fraudewet)					
Nummer	**Soort**	**Onderwerp**	**Datum**	**Aangenomen/ Verworpen**	**Stemverhouding**
34396-12	Amende-ment	Amendement van het lid Karabulut ter vervanging van nr. 9 dat regelt dat de strafrechtelijke aangiftegrens wordt verlaagd naar 15.000 euro	17-05-2016	Verworpen	Voor: 34 SP, CU, GL, SGP, PvdD, 50Plus, GrKO, Houwers, Klein Tegen: 116 VVD, PvdA, CDA, PVV, D66, GrBvK, Van Vliet
34396-14	Amende-ment	Amendement van het lid Schut-Welkzijn dat de mogelijkheid schrapt om te waarschuwen bij fraude als sprake is van een gering benadelingsbedrag en als sprake is van een situatie waarin mensen zich weliswaar te laat maar wel zelf melden	17-05-2016	Verworpen	Voor: 53 VVD, PVV, Van Vliet Tegen: 97 PvdA, SP, CDA, D66, CU, GL, SGP, PvdD, 50Plus, GrKO, GrBvK, Houwers, Klein
34396-15	Motie	Motie van het lid Karabulut over het herzien van de boetebesluiten	18-05-2016	Verworpen	Voor: 25 SP, GL, PvdD, 50Plus, GrKO, Klein Tegen: 125 VVD, PvdA, CDA, PVV, D66, CU, SGP, GrBvK, Houwers, Van Vliet
34396-16	Motie	Motie van de leden Van Weyenberg en Pieter Heerma over aanvullende maatregelen om hernieuwd misbruik te voorkomen	18-05-2016	Aangenomen	Voor: 97 PvdA, SP, CDA, D66, CU, GL, SGP, PvdD, 50Plus, GrKO, GrBvK, Houwers, Klein Tegen: 53 VVD, PVV, Van Vliet
34396-17	Motie	Motie van het lid Schut-Welkzijn over het verrekenen van inkomens met uitkeringen per 1 juli 2017	18-05-2016	Verworpen	Voor: 58 VVD, PVV, 50Plus, GrBvK, Houwers, Klein, Van Vliet Tegen: 92 PvdA, SP, CDA, D66, CU, GL, SGP, PvdD, GrKO

(Vervolg) Moties en amendementen Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete (Aanpassing fraudewet)					
Nummer	**Soort**	**Onderwerp**	**Datum**	**Aangenomen/ Verworpen**	**Stemverhouding**
34396-22	Amendement	Gewijzigd amendement van het lid Schouten ter vervanging van nr. 19 dat regelt dat met betrekking tot een bestuurlijke boete onder voorwaarden kan worden meegewerkt aan een schuldregeling	30-05-2016	Aangenomen	Voor: 94 PvdA, SP, CDA, D66, CU, GL, SGP, PvdD, 50Plus, GrKO, Klein Tegen: 56 VVD, PVV, GrBvK, Houwers, Van Vliet
34396-23	Amendement	Gewijzigd amendement van de leden Karabulut en Schouten ter vervanging van nr. 18 dat regelt dat de beslagvrije voet altijd gerespecteerd wordt	30-05-2016	Aangenomen	Voor: 94 PvdA, SP, CDA, D66, CU, GL, SGP, PvdD, 50Plus, GrKO, Klein Tegen: 56 VVD, PVV, GrBvK, Houwers, Van Vliet
34396-24	Amendement	Gewijzigd amendement van het lid Karabulut ter vervanging van nr. 20 dat voorkomt dat personen worden uitgesloten van schuldhulpverlening	30-05-2016	Verworpen	Voor: 30 SP, CU, GL, PvdD, 50Plus, GrKO, Klein Tegen: 120 VVD, PvdA, CDA, PVV, D66, SGP, GrBvK, Houwers, Van Vliet

Stemmingsuitslag Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete (Aanpassing fraudewet)		
	Voor	**Tegen**
Tweede Kamer 31 mei 2016	SP (15), de PvdD (2), de PvdA (36), GroenLinks (4), D66 (12), 50PLUS (1) , Klein (1), de Groep Kuzu/Öztürk (2), Houwers (1), de SGP (3), de ChristenUnie (5) en het CDA (13). = 95 zetels (63%)	VVD (40), PVV (12), Groep Bontes/Van Klaveren (2), Van Vliet (1). = 55
Eerste Kamer 12 juli 2016	Het voorstel is als hamerstuk afgedaan. De PVV-fractie (9) is daarbij aantekening verleend. “De aanwezige leden van de fractie van de PVV wordt conform artikel 121 van het Reglement van Orde aantekening verleend dat zij geacht willen worden zich niet met de wetsvoorstellen Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete (34396)	

Bijlage E
Overzicht besloten voorgesprekken

De enquêtecommissie heeft besloten voorgesprekken gevoerd met de volgende personen:

1. L.F. (Lodewijk) Asscher – Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012-2017)
2. T. (Takvor) Avedissian – President Centrale Raad van Beroep (2018-heden) Staatsraad in buitengewone dienst Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (2018-heden) Rechter (2000-2018)
3. M. (Malik) Azmani – Kamerlid VVD (2010-2019)
4. A. (Anke) Bakker – Senior beleidsmedewerker, ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen (OCW) (2007-2009)
5. M. (Mohamed) El Bali – Directeur-eigenaar gastouderbureau Amira Children (2007-heden)
6. F. (Farshad) Bashir – Kamerlid SP (2008-2017)
7. J.P.R. (Jan Peter) Bergfeld – Directiesecretaris en bedrijfsjurist (2005-2021) en Functionaris Gegevensbescherming (2018-heden), Stichting Inlichtingenbureau
8. G.H. (Gerard) Blankestijn – Directeur Toeslagen, Belastingdienst (2011-2018)
9. D. (Dennis) Blansjaar – Coördinator Fraudebestrijding, DG Belastingdienst (2013- 2015)
10. H. (Hans) Blokpoel – Algemeen directeur Belastingdienst (2010-2015), Algemeen directeur Belastingen en Toeslagen (2016)
11. M. (Monique) van de Bospoort – Plv directeur en mt-lid Belastingdienst/Toeslagen (2015-2019)
12. B.J. (Bruno) Bruins – Voorzitter Raad van Bestuur UWV (2012-2017)
13. B. (Brigitte) van Buggenum – Sinds 1987 werkzaam bij UWV in verschillende functies, waaronder: Hoofd staf en control (2012-2014) en hoofd risicomanagement & intelligence (2015-2020) bij de directie Handhaving, lid directieteam klant & service (2020-heden)
14. M.J.K. (Michiel) van Butselaar – Senior beleidsadviseur, DG Belastingdienst (2012-2015); Strategisch adviseur, Belastingdienst/Toeslagen (2015-2016)
15. M.R.P.M. (Maarten) Camps – Directeur-generaal Werk, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008-2013), Voorzitter Raad van Bestuur UWV (2020-heden)
16. M.E. (Marc) Chavannes – Journalist bij NRC en De Correspondent (1973-2023)
17. R.J.A.M. (Roeland) Cooijmans – Rechter (1996-heden), Rechter bestuursrechtzaken Rechtbank Rotterdam (2012-2016)
18. G. (Gerda) en J. (Jurgen) Deceuninck – Gedupeerden toeslagenschandaal
19. Y. (Yvette) Derks – Beleidsmedewerker GGD GHOR Nederland (2006-2023)
20. A. (Alexandra) Dijk – CFO/directeur Bedrijfsvoering Belastingen (2010-2015) en directeur Data & Analystics, DG Belastingdienst (2015-2017); Adviseur Data & Analytics, ministerie van Financiën (2017-2019)
21. S. (Sharon) Dijksma – Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2007-2010)
22. A. (Arjan) Dikmans – Directeur Uitvoeringsbeleid en Naleving (2012-2015) en directeur Stelsel en Volksverzekering (2015-2019), ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW); Voorzitter Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) (2012-2019)
23. B. (Bono) van Dooren – Customer Intelligence analist, afdeling Handhaving risicomanagement & intelligence UWV (2016-heden)

24. J. (Judith) Duveen – Hoofd afdeling Financiën/plv directeur Directie Kinderopvang, ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2010-2015)
25. B.J. (Bart Jan) van Ettekoven – Voorzitter Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (2017-2023)
26. M.P. (Martin) Flier – Directeur kinderopvang, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2010-2015)
27. J. (Jesse) Frederik – Journalist De Correspondent (2014-heden)
28. P. (Petra) Gerritsen – Jurist en (sociaal) advocaat in kinderopvangtoeslag- en socialezekerheidsrechtszaken (1987-2020)
29. D.H. (Dulce) Gonçalves Tavares – Gedupeerde toeslagenschandaal
30. M. (Machiel) de Graaf – Kamerlid PVV (2012-2023)
31. Th. C. (Thom) de Graaf – Vice-president Raad van State (2018-heden)
32. E.J.E. (Harrie) Groothuis – Juridisch medewerker, Belastingdienst/Toeslagen (2007-2020)
33. B. (Bernard) ter Haar – Directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2012-2019)
34. M. (Mariëtte) Hamer – Kamerlid PvdA (1998-2014)
35. P.E. (Pieter) Heerma – Kamerlid CDA (2012- 2023), fractievoorzitter sinds 2022
36. G. (Gijs) Herderscheê – Journalist bij de Volkskrant sinds 1995
37. D. (Dominique) van der Heyde – Politiek verslaggever (2002-2018), Chef parlementaire redactie NOS (2018-heden)
38. J. (Jan) IJzerman – Directeur Stelsel en Volksverzekeringen, ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW)
39. R. (Riemke) Jansen – Gedupeerde toeslagenschandaal
40. J.W. (Jan) Jenezon – Beleidsmedewerker Handhaving, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2004-2019)
41. L.W.E. (Léon) de Jong – Kamerlid PVV (2010-2012) en (2017-heden)
42. H.G.J. (Henk) Kamp – Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2010-2012)
43. S. (Sadet) Karabulut – Kamerlid SP (2006-2021)
44. F. (Felix) Kemperman – Directeur Bezwaar en Beroep (2007-2017), directeur uitvoering WERKbedrijf (2017-2022), UWV
45. J.W.M. (John) Kerstens – Kamerlid PvdA (2012-2021)
46. J.F. (Jesse) Klaver – Kamerlid GroenLinks (2010-heden), fractievoorzitter sinds 2015
47. P. (Pieter) Klein – Journalist, RTL Nieuws (2003-2022); Nieuwsuur (2022-heden)
48. A.B.C. (Bram) de Klerck – Directeur-generaal Algemene Bestuurdienst (2016-heden)
49. J. (Jetta) Klijnsma – Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2008-2010) en (2012-2017)
50. S. (Sander) Koemans – Manager Analytics, Deloitte (2013-2015)
51. J. (Jacob) Kohnstamm – Voorzitter College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) (2004-2016)
52. S. (Sara) Koole – Strategisch beleidsadviseur, UWV (2015-heden)
53. W. (Wouter) Koolmees – Kamerlid D66 (2010-2017); minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2017-2022)
54. N. (Nursel) Köse-Albayrak – Advocaat in kinderopvangtoeslag- en socialezekerheidsrechtszaken (2012-heden)
55. F. (Fatma) Koser Kaya – Kamerlid D66 (2004-2017); voorzitter Landelijke Cliëntenraad (2022-heden)
56. P. (Paul) de Krom – Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2010-2012)

57. R.M. (Rob) Krug – Directeur Naleving, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2009-2011)
58. D. (Duranda) Kuus – Raadadviseur directie wetgeving, ministerie van Veiligheid en Justitie (2011-heden)
59. Gedupeerde UWV en advocaat
60. H. (Hetty) Lucassen – Hoofd afdeling naleving, gegevensuitwisseling en regeldruk (2012-2015) en hoofd afdeling handhaving en gegevensuitwisseling (2015-2019), ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW)
61. A. (Arjan) van der Lugt – Strategisch onderzoeker (2002-2007), coördinator externe ondersteuning (2007-2008) en teamleider onderzoek en analyse (2008-2012), Sociale Inlichtingen- en opsporingsdienst (SIOD); Hoofd onderzoek en analyse (2012-2017) en vakgroephoofd Major Hazard Control (2017-2022), Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
62. B. (Bas) van der Marel – Manager themaonderzoek Handhaving, UWV (2015-heden)
63. C.A.M.E. (Christianne) Mattijssen – Directeur kinderopvang, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2008-2010)
64. J.M. (Jan) Melsen – Algemeen directeur Centrale Administratieve Processen (CAP), Belastingdienst (2016-heden)
65. A.A.C. (Ad) van Mierlo – Coördinator analyseondersteuning interventieteams, Sociale Inlichtingen- en opsporingsdienst (SIOD) (2003-2007); Manager Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding (RCF) domein Werk en Inkomen (2007-2013), transitiemanager RCF (2013-2014), directeur ad interim RCF Kenniscentrum Handhaving Nederland (2014-2015); Kwartiermaker, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) Kenniscentrum Handhaving en Naleving (2015-2016), statutair directeur VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving (2016-2019)
66. M. (Milton) Moreira Moreno – Zoon gedupeerde toeslagenouder
67. K. (Karin) Morren – Hoofd aansturing bij de Directie Uitvoeringsbeleid en Naleving, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2010-2013)
68. M. (Miranda) van Nederveen – Jurist bij het Juridisch Kenniscentrum (JKC), UWV (2012-heden)
69. H. (Helma) Neppérus – Kamerlid VVD (2006-2018)
70. P. (Pierre) Niessen – Bezwaarmedewerker bij het project Invordering Toeslagen, Belastingdienst /Toeslagen (2014-2016)
71. P.H. (Pieter) Omtzigt – Kamerlid CDA (2003-2021), Fractievoorzitter NSC (sinds 2023)
72. E. (Ellen) Pasman – Advocaat in kinderopvangtoeslag- en socialezekerheidsrechtszaken (1987- heden)
73. E. (Eric) Poelmann – Sinds 1993 werkzaam bij de Belastingdienst in verschillende functies waaronder: landelijk vaktechnisch coördinator bij Belastingdienst/Toeslagen (2018-2022), projectleider Belastingdienst/Uitvoerings- en handhavingsbeleid (2022-heden); Hoogleraar Algemeen Belastingrecht/fiscale rechtsbescherming, Rijks Universiteit Groningen (2023-heden)
74. U. (Ulco) van de Pol – Plaatsvervangend voorzitter en lid van de Registratiekamer en het College Bescherming Persoonsgegevens (1994-2005)
75. J. (Jeroen) Recourt – Senator PvdA (2019-heden)
76. B. (Ben) Rolloos – Directeur Bezwaar en Beroep (2002-2007), directeur fraude, preventie en opsporing (later Handhaving) (2008-2017), algemeen adviseur Raad van Bestuur (2017-2018), UWV

77. A.L.C. (Alfred) Roos – Hoofd wetgevingsafdeling (sector staats- en bestuursrecht), ministerie van Justitie en Veiligheid (2014-2022)
78. H.G. (Herman) Rottier – Rechter (sinds 1995) en (Senior) raadsheer Centrale Raad van Beroep (CRvB) (2002-heden)
79. M.H.W. (Michel) Rovers – Verschillende functies bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), waaronder: projectleider commissie Donner (2001), plv. directeur sociale verzekeringen, hoofd Afdeling Loondoorbetaling en arbeidsongeschiktheid (2002-2006), projectdirecteur Deregulering (2007-2008), plv. directeur Uitvoeringsbeleid, hoofd accountmanagement (2008); Verschillende functies bij UWV, waaronder: bestuursadviseur UWV (2009-2011), directeur Strategie, Beleid en Kenniscentrum (2012-2022), directeur Sociaal Medische Zaken (2022-heden)
80. M. (Mark) Rutte – Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002-2004); Minister-President (2010-heden)
81. G.M.H. (Gertie) Rutten-Neijnens – Sinds 1988 werkzaam bij de Belastingdienst in verschillende functies waaronder: Chief Financial Officer (CFO) en Chief Human resources Officer (CHRO) (2014-2018) en Chief Operating Officer (COO) (2007-2014), Belastingdienst/Toeslagen
82. M. (Mirjam) Sabir – Projectleider fraudeaanpak door bestandskoppelingen, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2011-2014)
83. D.M. (Diederik) Samsom – Fractievoorzitter PvdA (2012-2016)
84. M. (Maria) Sanchez – Gedupeerde toeslagenschandaal
85. G. (Gerjan) van Schaik – Functionaris gegevensbescherming, UWV (2018-heden)
86. D. (Danielle) Schiet – Projectleider project ‘implementatie fraudeaanpak’, ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2011-2012), afdelingshoofd Beleid bij de directie Kinderopvang, ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2013-2018).
87. C. (Carola) Schouten – Kamerlid ChristenUnie (2011-2017)
88. A. (Anoushka) Schut – Kamerlid VVD (2012-2017)
89. Z. (Zahra) Sebbar – Gedupeerde toeslagenschandaal
90. S. (Siebe) Sietsma – Journalist, RTL Nieuws (2011-2017), Nieuwsuur (2017-heden)
91. C.A. (Cyprian) Smits – Manager Business Intelligence and Analytics (2013-2016) en Chief Analytics Officer (2016-2017), Belastingdienst
92. M. (Marcel) Snippe – Hoogleraar fiscaal recht Nyenrode Business Universiteit
93. J. J. (Just) Stam – Verschillende functies bij het ministerie van Justitie en Veiligheid, waaronder: directeur Handhaving (2001-2006), directeur Instrumentatie Rechtspleging en Rechtshandhaving (2006-2010), directeur Rechtsbestel (2010-2013), raadadviseur in algemene dienst belast met privacybeleid (2013-2019), hoofd beleidsteam privacy (2019-2020)
94. E. (Liesbeth) Steendijk – Advocaat (1982-1995), Rechter bij de Rechtbank Zwolle (1995-2005), Staatsraad bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (2001-heden)
95. W.R.C. (Mirjam) Sterk – Kamerlid CDA (2002-2012)
96. A.C.M. (Aaf) Stuijt – Functionaris voor gegevensbescherming (FG), DG Belastingdienst ministerie van Financiën (2013-2018)
97. W.B.M. (Wilbert) Tomesen – Vice-voorzitter en lid van het College Bescherming Persoonsgegevens/Autoriteit Persoonsgegevens (2011-2018)
98. J. (Jos) Urselmann – Verschillende functies bij de Inspectie Werk en Inkomen/ Inspectie SZW, waaronder: programmamanager fraude en misbruik van regelingen en relatiebeheerder UWV (2002-2022)
99. P.W.A. (Peter) Veld – Directeur-generaal, Belastingdienst (2009-2015)

100. S. (Sander) Veldhuizen – Beleidsmedewerker Directie Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden (ASEA) en co-secretaris werkgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik Toeslagen (NIBO) (2011-2012), ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2008-2019)
101. M.J.M. (Maxime) Verhagen – Fractievoorzitter CDA (2002-2007); Vicepremier (2010-2012)
102. P. (Paul) Veringmeier – Projectleider Handhavingsregie en intelligence, Belastingdienst/Toeslagen, (2011-2018)
103. R. (Roland) van Vliet – Kamerlid PVV (2010-2014); fractie Van Vliet (2014-2017)
104. J. (Hans) van der Vlist – Algemeen directeur Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) (2011-2020)
105. P. (Pieter) Vlok – Beleidsadviseur bij de afdeling Naleving, Gegevensuitwisseling en Regeldruk (2012-2017); Beleidsadviseur bij de Directie Stelsel en Volksverzekeringen (2017-2022), ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
106. P.J. (Paul) van Voorst – Programmaleider Rijksbrede aanpak fraude, ministerie van Justitie en Veiligheid (2013-2016)
107. W.J. (Helmer) Vossers – Directeur Inspectie de Rijksfinanciën (IRF), ministerie van Financiën (2010-2016)
108. J. (Joost) Vullings – Voorzitter Parlementaire Pers Vereniging (2016-heden)
109. S. (Steven) van de Walle – Professor publiek management BOF/ZAP, KU Leuven (2016-heden)
110. F.H.H. (Frans) Weekers – Staatssecretaris van Financiën (2010-2014)
111. S. (Steven) van Weyenberg – Kamerlid D66 (2012-2023); Directeur Relatiebeheer, Uitvoeringsontwikkeling en Aansturing (RUA), ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2010-2012)
112. J.W.T. (Han) Wijers – Sinds 1990 werkzaam bij de Belastingdienst in verschillende functies waaronder: Teamleider Landelijk Combiteam Aanpak Facilitators (CAF), Belastingdienst (2013-2020)
113. G. (Geert) Wilders – Fractievoorzitter PVV (2006-heden)
114. A. (Aleid) Wolfsen – Voorzitter Autoriteit Persoonsgegevens (2016-heden)
115. J. (Julia) Wouters – Politiek adviseur van de minister van Sociale Zaken, Werkgelegenheid en Integratie (2012-2017)
116. M. (Martin) Zeptner – Projectmanager Landelijke Toezichtorganisatie (LTO), Belastingdienst (2010-2013); Beleidsmedewerker team fraudebestrijding, DG-Belastingdienst (2013-2014)
117. R.F.B. (Reinier) van Zutphen – Nationale ombudsman (2015-heden)

Bijlage F
Overzicht openbare verhoren

De enquêtecommissie heeft de volgende personen in het openbaar verhoord:

1. L.F. (Lodewijk) Asscher – Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012-2017)
2. W. (Wouter) van Atteveldt – Hoogleraar politieke communicatie, Vrije Universiteit Amsterdam (2004-heden)
3. M. (Mohamed) El Bali – Directeur-eigenaar gastouderbureau Amira Children (2007-heden)
4. G.H. (Gerard) Blankestijn – Directeur Toeslagen, Belastingdienst (2011-2018)
5. D. (Dennis) Blansjaar – Coördinator Fraudebestrijding, DG Belastingdienst (2013- 2015)
6. M. (Monique) van de Bospoort – Plv directeur en mt-lid Belastingdienst/Toeslagen (2015-2019)
7. B.J. (Bruno) Bruins – Voorzitter Raad van Bestuur UWV (2012-2017)
8. R.J.A.M. (Roeland) Cooijmans – Rechter (1996-heden), Rechter bestuursrechtzaken Rechtbank Rotterdam (2012-2016)
9. G. (Gerda) Deceuninck – Gedupeerde toeslagenschandaal
10. J. (Jurgen) Deceuninck – Gedupeerde toeslagenschandaal
11. Y. (Yvette) Derks – Beleidsmedewerker GGD GHOR Nederland (2006-2023)
12. S. (Sharon) Dijksma – Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2007-2010)
13. A. (Arjan) Dikmans – Directeur Uitvoeringsbeleid en Naleving (2012-2015) en directeur Stelsel en Volksverzekering (2015-2019), ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW); Voorzitter Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI) (2012-2019)
14. B.J. (Bart Jan) van Ettekoven – Voorzitter Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (2017-2023)
15. P. (Petra) Gerritsen – Jurist en (sociaal) advocaat in kinderopvangtoeslag- en socialezekerheidsrechtszaken (1987-2020)
16. D.H. (Dulce) Gonçalves Tavares – Gedupeerde toeslagenschandaal
17. P.E. (Pieter) Heerma – Kamerlid CDA (2012- 2023), fractievoorzitter sinds 2022
18. G. (Gijs) Herderscheê – Journalist bij de Volkskrant sinds 1995
19. H.G.J. (Henk) Kamp – Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2010-2012)
20. S. (Sadet) Karabulut – Kamerlid SP (2006-2021)
21. F. (Felix) Kemperman – Directeur Bezwaar en Beroep (2007-2017), directeur uitvoering WERKbedrijf (2017-2022), UWV
22. S. (Sander) Koemans – Manager Analytics, Deloitte (2013-2015)
23. P. (Paul) de Krom – Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2010-2012)
24. R.M. (Rob) Krug – Directeur Naleving, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2009-2011)
25. C.A.M.E. (Christianne) Mattijssen – Directeur kinderopvang, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2008-2010)
26. M. (Milton) Moreira Moreno – Zoon gedupeerde toeslagenouder

27. P. (Pierre) Niessen – Bezwaarmedewerker bij het project Invordering Toeslagen, Belastingdienst /Toeslagen (2014-2016)
28. W. (Willemijn) Roozendaal – Hoogleraar sociaal recht, Vrije Universiteit Amsterdam (2015-heden)
29. H.G. (Herman) Rottier – Rechter (sinds 1995) en (Senior) raadsheer Centrale Raad van Beroep (CRvB) (2002-heden)
30. M. (Mark) Rutte – Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002-2004). M. (Mark) Rutte – Minister-President (2010-heden)
31. M. (Mirjam) Sabir – Projectleider fraudeaanpak door bestandskoppelingen, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2011-2014)
32. D.M. (Diederik) Samsom – Fractievoorzitter PvdA (2012-2016)
33. D. (Danielle) Schiet – Projectleider project ‘implementatie fraudeaanpak’, ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2011-2012), afdelingshoofd Beleid bij de directie Kinderopvang, ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2013-2018)
34. W.B.M. (Wilbert) Tomesen – Vice-voorzitter en lid van het College Bescherming Persoonsgegevens / Autoriteit Persoonsgegevens (2011-2018)
35. P.W.A. (Peter) Veld – Directeur-generaal, Belastingdienst (2009-2015)
36. S. (Sander) Veldhuizen – Beleidsmedewerker Directie Arbeidsmarkt en Sociaal-Economische Aangelegenheden (ASEA) en co-secretaris werkgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik Toeslagen (NIBO) (2011-2012), ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2008-2019)
37. P. (Paul) Veringmeier – Projectleider Handhavingsregie en intelligence, Belastingdienst/ Toeslagen, (2011-2018)
38. J. (Hans) van der Vlist – Algemeen directeur Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) (2011-2020)
39. F.H.H. (Frans) Weekers – Staatssecretaris van Financiën (2010-2014)
40. A. (Aleid) Wolfsen – Voorzitter Autoriteit Persoonsgegevens (2016-heden)
41. R.F.B. (Reinier) van Zutphen – Nationale ombudsman (2015-heden)

Bijlage G
Lijst van organisaties bij wie informatie is gevorderd

1. Belastingdienst
2. Deloitte Nederland
3. Eerste Kamer der Staten-Generaal
4. Inlichtingenbureau
5. Ministerie van Algemene Zaken
6. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
7. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
8. Ministerie van Financiën
9. Ministerie van Justitie en Veiligheid
10. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
11. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
12. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
13. Tweede Kamer der Staten-Generaal
14. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

Bijlage H
Lijst van organisaties die technische briefings verzorgden

1. Autoriteit Persoonsgegevens
2. Ministerie van Financiën en Belastingdienst
3. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
4. PricewaterhouseCoopers (PwC)
5. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)

Bijlage I
Werkafspraken tussen het kabinet en de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening

Algemeen

1. Dit document voorziet binnen het kader van de Grondwet, de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe 2008) en de Regeling parlementair en extern onderzoek (Rpe) in praktische aanvullende werkafspraken tussen de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (hierna: de commissie) en het kabinet.

2. De commissievoorzitter is het aanspreekpunt voor bewindspersonen van departementen c.q. bestuurders van zelfstandige uitvoeringsorganisaties. Vanuit het kabinet is de coördinerend bewindspersoon het eerste aanspreekpunt voor de commissie. De coördinerend bewindspersoon heeft een vaste plaatsvervanger. De coördinerend bewindspersoon is de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De plaatsvervanger is de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst. De coördinatie door de minister van SZW en de plaatsvervanger, de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, ziet op praktische zaken zoals omschreven in deze werkafspraken. Bestuurders van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en het Inlichtingenbureau (IB) committeren zich aan de tussen de commissie en het kabinet gemaakte afspraken.

3. De commissie en de coördinerend bewindspersoon, alsmede de vaste plaatsvervanger en de betrokken departementen en zelfstandige uitvoeringsorganisaties, wijzen ieder een contactpersoon aan voor de dagelijkse contacten. Voor de commissie is dit de griffier. De coördinerend bewindspersoon, de vaste plaatsvervanger en de betrokken departementen en uitvoeringsorganisaties stellen de commissie zo spoedig mogelijk op de hoogte van de door hen aangewezen contactpersonen.

4. De minister van Justitie en Veiligheid vraagt de voorzitter van het College van procureurs generaal een contactpersoon aan te wijzen bij het Openbaar Ministerie teneinde de commissie binnen de bestaande wettelijke mogelijkheden te kunnen informeren over (de betrokkenheid van eventuele belanghebbenden, getuigen of deskundigen bij) lopende strafrechtelijke onderzoeken die betrekking hebben op het onderwerp van het onderzoek van de commissie.

Vorderingen van schriftelijke inlichtingen en documenten

5. Vorderingen die betrekking hebben op schriftelijke inlichtingen en documenten die berusten bij een departement, inclusief de uitvoeringsorganisaties die direct onder het

departement ressorteren, worden gericht aan de bewindspersoon van het desbetreffende departement.

6. Vorderingen die betrekking hebben op schriftelijke inlichtingen en documenten die berusten bij een zelfstandige uitvoeringsorganisatie worden gericht aan de bestuurder van de desbetreffende uitvoeringsorganisatie.

7. In het belang van het onderzoek vindt er tot het moment dat de departementen c.q. zelfstandige uitvoeringsorganisaties volledig aan hun levering van inlichtingen en documenten hebben voldaan geen inhoudelijke afstemming plaats tussen departementen en departementen en zelfstandige uitvoeringsorganisaties. Contact tussen departementen en tussen departementen en zelfstandige uitvoeringsorganisaties is mogelijk indien dit in het belang is van de volledigheid en tijdigheid van de levering van inlichtingen en documenten aan de commissie.

8. Ten aanzien van de aan te leveren inlichtingen en documenten zal geen inhoudelijke afstemming plaatsvinden met externe partijen, met uitzondering van partijen die ten behoeve van de parlementaire enquête worden ingehuurd of om advies worden gevraagd.

9. De gevorderde inlichtingen en documenten worden verstrekt zonder tussenkomst van de coördinerend bewindspersoon of de vaste plaatsvervanger.

10. Gevorderde inlichtingen en documenten, ook vertrouwelijke inlichtingen en documenten, worden in beginsel elektronisch aan de commissie ter beschikking gesteld. De commissie geeft in de vordering duidelijke instructies mee over de wijze van aanlevering. Indien elektronische aanlevering niet mogelijk is, wordt deugdelijk gemotiveerd waarom dit niet mogelijk is. De documenten waarvan elektronische aanlevering niet mogelijk is, worden in papieren vorm aan de commissie ter beschikking gesteld.

11. De commissie draagt zorg voor een adequate beveiliging van de aangeleverde inlichtingen en documenten.

Verstrekking van inlichtingen en documenten en vertrouwelijkheid van gegevens

Algemene uitgangspunten

12. Het uitgangspunt van de Wpe 2008, waarbij maximale openbaarheid het streven is, wordt te allen tijde en door alle partijen in acht genomen. De gevorderde inlichtingen en documenten worden binnen de gestelde termijn aan de commissie verstrekt. De bewindspersoon c.q. de bestuurder betracht de grootste terughoudendheid met het als vertrouwelijk aanmerken van documenten of onderdelen daarvan. De gevorderde documenten worden ongelakt verstrekt. Indien bepaalde onderdelen van de documenten vertrouwelijk moeten blijven, worden de betreffende passages in deze documenten turquoise (“turkoois”) gemarkeerd.

13. Bij het vorderen van inlichtingen en documenten worden, op grond van de artikelen 14a tot en met 14e van de Regeling parlementair en extern onderzoek, de volgende modaliteiten onderscheiden:
    - Het vorderen van afschriften. Deze modaliteit kent een openbare en een vertrouwelijke variant.
    - Het vorderen van inzage, waarbij vertrouwelijkheid het uitgangspunt is.
    - Het vorderen van kennisneming, waarbij de inhoud strikt geheim blijft.

14. Indien eventuele problemen (dreigen te) ontstaan aangaande (het ontsluiten, herstellen, inzichtelijk maken etc. van) het archief dan wordt dit, voorzien van een deugdelijke motivering, zo spoedig mogelijk aan de commissie medegedeeld. Vervolgens kan de commissie een nieuwe (aanlever)termijn bepalen.

15. Indien eventuele problemen (dreigen te) ontstaan aangaande (de tijdigheid of volledigheid van) het aanleveren van de gevorderde inlichtingen en/of documenten dan wordt dit, voorzien van een deugdelijke motivering, zo spoedig mogelijk aan de commissie medegedeeld. Vervolgens kan de commissie een nieuwe (aanlever)termijn bepalen.

Belang van de Staat

16. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen zal het belang van de Staat worden ingeroepen om het verstrekken van informatie te weigeren. Een weigering tot het verstrekken van informatie, waarbij een beroep wordt gedaan op het belang van de Staat, vergt een kabinetsbesluit en zal deugdelijk worden gemotiveerd per document.

17. Indien informatie niet wordt verstrekt in verband met strijd met het belang van de Staat, wordt de commissie in staat gesteld op andere wijze de inhoud van deze informatie tot zich te nemen. Het uitgangspunt daarbij is inzage. Indien inzage niet mogelijk is, wordt kennisneming verleend. Wanneer wordt gesteld dat het belang van de Staat geen enkele inzage of kennisneming toelaat, wordt zo spoedig mogelijk in overleg getreden met de commissie.

18. Voor de procedure rondom een beroep op 'een belang van de Staat' wordt verwezen naar artikel 19 Wpe 2008, met name de leden 2 en 3.

Blijvende vertrouwelijkheid

19. Onder deugdelijke motivering kan door de bewindspersoon c.q. de bestuurder een dringend verzoek tot blijvende vertrouwelijkheid van documenten worden gedaan. De commissie neemt hierover een besluit op grond van artikel 40 Wpe 2008. De commissie stelt beperkingen aan de openbaarheid van de betreffende documenten of onderdelen daarvan, indien het verzoek is gebaseerd op een grond genoemd in artikel 40, tweede lid, Wpe 2008. Ingeval het verzoek is gebaseerd op een grond genoemd in artikel 40, derde lid, Wpe 2008 en de commissie besluit niet in te stemmen met het verzoek, wordt de verzoeker hiervan in kennis gesteld. Deze kan dan de procedure volgen, zoals beschreven onder artikel 21 van deze werkafspraken.

20. Als de commissie meent dat documenten of onderdelen daarvan ten onrechte zijn aangemerkt als zijnde vertrouwelijk, meldt de commissie dit gemotiveerd schriftelijk aan de betreffende bewindspersoon c.q. de bestuurder. Daarna volgt overleg op ambtelijk niveau (commissiegriffier – contactpersoon) en zo nodig op bestuurlijk niveau (commissievoorzitter – bewindspersoon c.q. bestuurder). Na afloop van het overleg kan de commissie verzoeken de vertrouwelijkheid op te heffen.

21. Indien een bewindspersoon c.q. bestuurder meent dat een dringend verzoek tot blijvende vertrouwelijkheid ten onrechte niet wordt gevolgd, wordt dit schriftelijk gemeld aan de commissie. Daarna volgt overleg op ambtelijk niveau (commissiegriffier – contactpersoon) en zo nodig op bestuurlijk niveau (commissievoorzitter – bewindspersoon c.q. bestuurder). Na afloop van het overleg kan de bewindspersoon c.q. de bestuurder de commissie verzoeken haar besluit te herzien en beperkingen te stellen aan de openbaarheid.

Notulen MR, onderraden en ministeriële commissies

22. De minister-president kan, in plaats van het verstrekken van een overzicht van besluiten en gronden zoals bedoeld in artikel 20, tweede lid, van de Wpe 2008, geobjectiveerde versies verstrekken van de notulen van vergaderingen van de ministerraad en eventuele onderraden en ministeriële commissies waarover de commissie inlichtingen of afschriften van documenten vordert. De geobjectiveerde notulen worden ter vertrouwelijke inzage in papieren vorm aan de commissie gegeven en na afloop aan de minister-president geretourneerd. De inhoud van de notulen van de ministerraad, van onderraden en ministeriële commissies zijn conform het Voorschrift informatiebeveiliging Rijksdienst – bijzondere informatie (VIRBI 2013) gerubriceerd als Stg. Zeer Geheim. Omdat de inhoud van geobjectiveerde notulen gelijk is aan de inhoud van de conclusies en notulen, worden deze documenten eveneens gerubriceerd als Stg. Zeer Geheim.

23. De commissie kan uit de geobjectiveerde notulen de benodigde informatie over de besluiten en de gronden waarop die besluiten zijn gebaseerd afleiden, zoals bedoeld in artikel 20, tweede lid, Wpe 2008. De betreffende informatie kan worden opgenomen in het rapport, tenzij het belang van de Staat hieraan in de weg staat.

24. Op voorwaarde tot strikte geheimhouding binnen de commissie wordt aan de voorzitter, ondervoorzitter dan wel een ander commissielid en griffier dan wel een ander staflid van de commissie inzage verleend in de niet-geobjectiveerde notulen van de ministerraad en eventuele onderraden en ministeriële commissies.

25. Gerubriceerde informatie vanaf het niveau Staatsgeheim Confidentieel en hoger wordt in papieren vorm aan de commissie verstrekt. Rubriceringen brengen verplichtingen met zich mee ten aanzien van de wijze waarop deze documenten moeten worden gehanteerd. De minister-president en de commissie kunnen nadere afspraken maken over gerubriceerde informatie onder verwijzing naar het Besluit voorschrift informatiebeveiliging rijksdienst 2007.

Lopende bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of tuchtrechtelijke onderzoeken

26. De commissie maakt vooraf werkafspraken met het Openbaar Ministerie teneinde het vertrouwelijk informeren van het Openbaar Ministerie over welke personen zij gaat horen en hoe hiermee om te gaan indien het personen betreft die als belanghebbende, verdachte of getuige betrokken zijn bij een lopend strafrechtelijk onderzoek aangaande het onderwerp van het onderzoek van de commissie.

27. Getuigen en deskundigen worden door de commissie niet geconfronteerd met gegevens die zijn verkregen uit lopende bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of tuchtrechtelijke onderzoeken.

Vertrouwelijkheid en archivering

28. Van de documenten die naar aanleiding van een vordering zijn verstrekt, wordt een tweede afschrift aan de commissie verstrekt waarin vertrouwelijke persoonsgegevens zijn gelakt. Het gelakte afschrift wordt na beëindiging van de parlementaire enquête opgenomen in het openbare Kamerarchief. Het eerste, niet gelakte afschrift zal worden opgenomen in het vertrouwelijke deel van het Kamerarchief en kan alleen worden ingezien door Kamerleden.

29. De in artikel 28 van deze werkafspraken bedoelde gelakte afschriften worden uiterlijk 1 september 2023 verstrekt. In voorkomende gevallen zal voor een navordering een andere termijn worden afgesproken.

30. Indien zwaarwegende bezwaren worden aangevoerd tegen opname van een ongelakt afschrift in het vertrouwelijke deel van het Kamerarchief en deze bezwaren deugdelijk zijn gemotiveerd, kan het ongelakte afschrift van een document ter inzage worden verstrekt aan de commissie. Dit ongelakte afschrift wordt na afloop van de parlementaire enquête geretourneerd aan de verstrekker en zal geen deel uitmaken van het Kamerarchief.

Contacten met ambtenaren

31. Voor het reguliere contact tussen de griffier van de commissie en de departementen c.q. de uitvoeringsorganisaties fungeren de contactpersonen als bedoeld in artikel 3 van deze werkafspraken.

32. Voor het reguliere contact tussen de griffier van de commissie en het Openbaar Ministerie fungeert de contactpersoon als bedoeld in artikel 4 van deze werkafspraken.

33. Bewindspersonen c.q. bestuurders verlenen toestemming voor rechtstreekse contacten tussen onder hen ressorterende rijksambtenaren en de commissie en haar staf. Rijksambtenaren beperken zich tot het verstrekken van inlichtingen van feitelijke aard.

Hoor- en wederhoor

34. De betrokken bewindspersonen en de bestuurders van zelfstandige uitvoeringsorganisaties krijgen, op voorwaarde van strikte geheimhouding, de gelegenheid om voor de publicatie van het onderzoeksrapport (delen van) het conceptonderzoeksrapport te laten inzien door een beperkte delegatie van onder hen ressorterende ambtenaren, teneinde zich uit te kunnen spreken over:
    - feitelijke onjuistheden;
    - aspecten van vertrouwelijkheid (voor zover dit reeds bij aanlevering als zodanig kon worden aangemerkt);
    - het belang van de Staat.

35. De enquêtecommissie betrekt de in dit kader gemaakte opmerkingen van de bewindspersonen bij het opstellen van het definitieve rapport.

Deze afspraken laten de wettelijke bevoegdheden van de commissie en de wettelijke verschoningsgronden onverlet.

Getekend te Den Haag
d.d.

S. Belhaj
Voorzitter parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening

Getekend te Den Haag
d.d.

C.E.G. van Gennip
Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Coördinerend bewindspersoon

Getekend te Den Haag
d.d.

M.L.A. van Rij
Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst
Plaatsvervangend coördinerend bewindspersoon

Bijlage J
Werkafspraken tussen de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening en het Openbaar Ministerie

1. Dit document voorziet binnen het kader van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe 2008) en de Regeling parlementair en extern onderzoek (Rpe) in praktische werkafspraken tussen de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (hierna: de commissie) en het Openbaar Ministerie (hierna: het OM).

2. De commissie en de voorzitter van het College van procureurs-generaal wijzen ieder een contactpersoon aan voor de dagelijkse contacten. Voor de commissie is dit de commissiegriffier, dan wel de juridisch adviseur van de commissie. Voor het OM is dit een juridisch adviseur van het Parket-Generaal.

3. De inhoud van het contact tussen de commissie en het OM is strikt vertrouwelijk en wordt niet gedeeld met derden, waar ambtenaren en bewindspersonen van het ministerie van Justitie & Veiligheid onder worden begrepen, behoudens die gevallen waarbij het OM geacht is derden te informeren. Het OM zal waar mogelijk vooraf in contact treden met de commissie.

4. Ter voorkoming van benadeling van een lopend strafrechtelijk onderzoek stelt de commissie het OM vooraf vertrouwelijk in kennis met welke personen zij gesprekken gaat voeren c.q. welke personen zij gaat horen en wanneer zij voornemens is de personen te spreken dan wel te horen. Indien het personen betreft die als verdachte, getuige of belanghebbende betrokken zijn bij een lopend strafrechtelijk onderzoek aangaande het onderwerp van de parlementaire enquête, geeft het OM daarvan kennis aan de commissie. Indien het OM meent dat het spreken en/of horen van verdachten, getuigen of belanghebbenden nadelig kan zijn voor het strafrechtelijk onderzoek, vindt overleg plaats tussen de commissie en het OM over (de planning van) het houden van een besloten voorgesprek met en/of het horen van de betreffende persoon.

5. Het OM kan, indien zij dit noodzakelijk acht in het belang van lopende strafrechtelijke onderzoeken vertrouwelijk aan de commissie verzoeken zaken buiten beschouwing te laten bij het onderzoek van de commissie.

6. Het OM krijgt de gelegenheid om voor de publicatie van het verslag het conceptverslag in te zien, teneinde zich uit te spreken over:
   a. feitelijke onjuistheden voor zover die zien op lopende strafrechtelijke onderzoeken;
   b. belangen van opsporing en vervolging;
   c. aspecten van vertrouwelijkheid;
   d. het belang van de Staat.

De commissie betrekt de in dit kader gemaakte opmerkingen van het OM bij het opstellen van het rapport.

7. Deze werkafspraken laten de wettelijke bevoegdheden van de commissie en het OM onverlet.

Getekend te Den Haag d.d. 16 januari 2023

S. Belhaj
Voorzitter parlementaire enquêtecommissie
Fraudebeleid en Dienstverlening
Getekend te Den Haag d.d.

G.W. van der Burg
Voorzitter College van procureurs-generaal
Openbaar Ministerie

Bijlage K
Afkortingen

A

ABD	Algemene Bestuursdienst
Abw	Algemene bijstandswet
ADR	Auditdienst Rijk
AI	artificiële intelligentie
Akw	Algemene kinderbijslagwet
AMvB	algemene maatregel van bestuur
Anw	Algemene nabestaandenwet
AO	algemeen overleg
AOW	Algemene ouderdomswet
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
ARK	Algemene Rekenkamer
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awir	Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen

B

B/T	Belastingdienst/Toeslagen
BBBB/T	Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst/Toeslagen
bc	businesscase
BD	Belastingdienst
BIT	Bureau ICT-toetsing
BKWI	Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen
BMTI	Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid
BOA	Bestuursondersteuning en Advies
BRP	Basisregistratie Personen
bsn	burgerservicenummer
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

C

CAF	Combiteam Aanpak Facilitators
CAP	Centrale administratieve processen
CBP	College bescherming persoonsgegevens
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEWI	Commissie voor Economie, Werk en Innovatie
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CWI	Centrum Werk en Inkomen

D

dg	directeur-generaal/directoraat-generaal
dg Bel	directoraat-generaal Belastingdienst

F

FIC	Flexibele Inzet Controlecapaciteit
FIT	fraude-interventieteam
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FJZ	Fiscale en Juridische Zaken
FSV	Fraude Signalering Voorziening

G

GBA	Gemeentelijke Basisadministratie voor persoonsgegevens
GEB	gegevensbeschermingseffectbeoordeling
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
GHOR	geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio
GOB	gastouderbureau

H

hot/hor	hoge toeslag/hoog risico

I

IB	Inlichtingenbureau
ibo	interdepartementaal beleidsonderzoek
IST	Intensief Subjectgericht Toezicht
IWI	Inspectie Werk en Inkomen

K

Kef	Kwaliteitsverbetering en fraudebestrijding gastouderopvang
kgb	kindgebonden budget
KOO	kinderopvangorganisatie
KOT	kinderopvangtoeslag

L

LAA	Landelijke Aanpak Adreskwaliteit
LBT	Lokale Betalingsregeling Toeslagen
LCR	Landelijke Cliëntenraad
LIC	Landelijk Incasso Centrum
LIEC	Landelijk Informatie en Expertise Centrum
LISV	Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen
LOA	lokaal ontwikkelde applicatie

LOSR	Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden
LRK	Landelijk Register Kinderopvang
LSI	Landelijke Stuurgroep Interventieteams

M

MCAF	Ministeriële Commissie Aanpak Fraude
Msnp	Minnelijke schuldsanering natuurlijke personen
mt Fraude	managementteam Fraudebestrijding
mt Toeslagen	managementteam Toeslagen

N

No	Nationale ombudsman
NPM	New Public Management

O

OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
o/gs	opzet/grove schuld
OM	Openbaar Ministerie

P

PIA	privacy impact assessment
POK	parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag

R

RA	regeerakkoord
RAM	Risico Analyse Model
RCF	Regionaal Coördinatiepunt Fraudebestrijding
RCM	risicoclassificatiemodel
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
RIF	Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam
RPF	Regionaal Platform Fraudebestrijding
RvS	Raad van State

S

SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SyRI	Systeem Risico Indicatie
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid

T

TCU	tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties
TSL	Toeslagen
TVS	Toeslagen Verstrekkingen Systeem

U

UGD	UWV Gegevensdiensten
UHB	Uitvoerings- en Handhavingsbeleid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

V

VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VT	voorlopig toekennen/voorlopige toekenning
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport

W

Waftf	Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit
Walvis	Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Weu	Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen
WGA	wijkgerichte aanpak
Wgs	Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
Wko	Wet kinderopvang
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Woo	Wet open overheid
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wsnp	Wet schuldsanering natuurlijke personen
WW	Werkloosheidswet
Wwb	Wet werk en bijstand
Wwz	Wet werk en zekerheid

Bijlage L
Bronnenlijst

Artikelen

Beijer, M.P. (2020). Het voorstel voor een nieuw regelgevend kader voor de gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden. Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving, nr. 6, p. 1.
Besselink, L. (januari 2021). De Afdeling Bestuursrechtspraak en de rechtsstatelijke crisis van de Toeslagenaffaire. Nederlands Juristenblad, 2021/201, afl. 3, p. 194-198.
Boon, M. (30 mei 2020). Etnisch profileren of toch niet? Trouw, pp. 4-8.
Brink, J. van den & Ortlep, R. (februari 2021). Kinderopvangtoeslagaffaire. De democratische rechtsstaat wordt als staal in de wind gehard. Nederlands Juristenblad, 2021/353, afl. 5, p. 363-370.
Chavannes, M. (2021). Rechters grijpen de macht? In de toeslagenaffaire zeker niet. De Correspondent.
Custers, B.H.M. (juni 2014). Risicogericht toezicht, profiling en Big Data. Tijdschrift voor Toezicht, 2014(3), p. 9-16.
Damen, L. (februari 2021). Ik was het niet, ik was het niet, het was de wetgever! Nederlands Juristenblad, 2021/354, afl. 5, p. 371-374.
Ettekoven, B.J. van (januari 2021). Tussen wet en recht. Nederlands Juristenblad, 2021/101, afl. 2, p. 98-107.
Frederik, J. (januari 2021). De tragedie achter de toeslagenaffaire. De Correspondent.
Gestel, R.A.J. van (februari 2021). Een (toe)slag in de lucht. RegelMaat, 2021(2), p. 74-88.
Hakkenes, E. (22 september 2023). Fraude-ambtenaren werden opgezweept door politici. Trouw, p. 9.
Hiemstra, A., Nevels, I. (december 2018). Algoritmes leiden niet automatisch tot eerlijke selectie. Sociale Vraagstukken.
Kapteyn, P.J.G. (16 januari 2021). Kritiek commissie-Van Dam in strijd met onafhankelijke rechtspraak. NRC.
Linde, I. van der (januari 2021). Ze weten alles van je; Het inlichtingenbureau. De Groene Amsterdammer, p. 17.
Martijn, M. (april 2015). Hoe fraude het nieuwe terrorisme werd. De Correspondent.
Marseille, A.T. (april 2020). Kinderopvangtoeslagen: wel of geen beleidsvrijheid voor de Belastingdienst/Toeslagen? ArsAequi, 2020(4). p. 393-399.
Nickerson, R.S. (1998). Conformation bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises. Review of General Psychology, Vol. 2, No. 2. p. 175-220.
Prins, C. (april 2021). Discriminerende algoritmes. Nederlands Juristenblad, 2021/96, afl. 20, p. 1454
Ruigrok, N. et al. (2013). Het Nederlandse medialandschap: een papegaaiencircuit? Onderzoeksrapport. Amsterdam: Nederlandse Nieuwsmonitor.
Sloot, B. van der & Keymolen, E. (2022). Happy city, of een nieuwe grondwet voor de 21ste eeuw. In J. Goossens, J.de Poorter, G. van der Schyff, T. Geldof, & C. van Oirsouw (editors), Rechtsvorming in een hypercomplexe samenleving: Bundel n.a.v. de Staatrechtconferentie 2022 (Tilburg University), pp. 233-275, Wolf Legal Publishers (WLP).

Tjeenk Willink, H.D. (13 januari 2021). Kamer moet bij Toelagen zelf in de spiegel kijken. NRC.
Voskuil, L. (10 november 2015). Miljoenenfraude in de kinderopvang. Algemeen Dagblad, p. 4-5.
Zarsky, T.Z. (2014). Understanding Discrimination in the Scored Society. Washington Law Review, Vol. 89, No. 4, p. 1375-1412.
Zijlstra, S.E. (maart 2021). Lessen uit de toeslagenaffaire. Nederlands Tijschrift voor Bestuursrecht, 2021/60, afl. 3, p. 125-136.

Boeken

Bardoel, J.& Wijfjes, H. (2019). Journalistieke cultuur in Nederland. Amsterdam University Press, 376 p.
Frederik, J. (2021). Zo hadden we het niet bedoeld: de tragedie achter de toeslagenaffaire. De Correspondent, 316 p.
Leerdam, J. van (1999). Verzelfstandiging en politieke economie. Over de betekenis van het nieuw institutionalisme voor de instelling en aansturing van zelfstandige bestuursorganen. Delft: Eburon.
Oswald, M.E. & Grosjean, S. (2004). Confirmation bias. In R.F. Pohl (Ed.). Cognitive Illusions. A Handbook on Fallacies an Biases in Thinking, Judgement and Memory. (pp. 79-96). Hove and N.Y.: Psychology Press.
Paulus, D. (2023). Bias and debiasing in data-driven crisis decision-making. Delft: University of Technology.
Plous, S. (1993). The Psychology of Judgment and Decision Making. New York: McGraw-Hill Education.
Plug, P., R. Timmerman & A. Dekker. (2004). Aansturen van verzelfstandigde organisaties. Den Haag, Berenschot Fundatie.
Sanders, T. (2018). Invordering door de overheid: de invordering van geldschulden uit herstelsancties onder de Awb. Boom, 420 p.

Rapporten:

ABDTOPConsult (juli 2017). Verbeter de werking! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst. Den Haag: ABDTOPConsult.
Adviescommissie praktische rechtsbescherming in belastingzaken (CPRB) (februari 2021). Burgers beter beschermd. Den Haag: CPRB.
Algemene Rekenkamer (AR) (januari 2021). Aandacht voor algoritmes. Den Haag: AR.
Algemene Rekenkamer (AR) (mei 2022). Algoritmes getoetst. De inzet van 9 algoritmes bij de overheid. Den Haag: AR.
Atteveld et al. (2024). Tussen ambitie en uitvoering. Een contextanalyse van de dynamiek tussen media, politiek en beleid bij totstandkoming en uitvoering 30 jaar sociale zekerheid. Amsterdam: VU.
Belastingdienst (2022). Uitleg van onderzoek naar gevolgen FSV-registratie.
Belastingdienst Toeslagen (december 2017). Evaluatie van enkele maatregelen ter voorkoming van fouten en bestrijden van mogelijke fraude.
Brummelkamp et al. (juni 2010). Wat beweegt de fraudeur? Motieven achter fraude met sociale zekerheid. SZW.

College Bescherming Persoonsgegevens (mei 2010). Bestandskoppelingen door de SIOD voor de ontwikkeling van risicoprofielen. Den Haag: AP.
College voor de Rechten van de Mens (november 2021). Discriminatie door risicoprofielen: een mensenrechtelijk toetsingskader. Utrecht: CvdRM.
College voor de Rechten van de Mens (september 2022). Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen ven de Belastingdienst/Toeslagen. Utrecht: CvdRM.
Deloitte (januari 2016). Update risicoselectie. Overzicht werkzaamheden Deloitte. Presentatie voor Toeslagen Belastingdienst.
Deloitte (april 2020). Van visie naar actie. Cultuuronderzoek Belastingdienst. Deloitte.
Doove, S. & Otten, D. (november 2018). Verkennend onderzoek naar het gebruik van algoritmen binnen overheidsorganisaties. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
Eerste Kamer (december 2021). Rapport werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire (2003-2019). Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
Eerste Kamer (juni 2022). Gelijk recht doen. Een parlementair onderzoek naar de mogelijkheden van de wetgever on discriminatie tegen te gaan. Den Haag: Eerste Kamer der Staten-Generaal.
HEC en Zenc, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011). Onderzoeksrapportage Wbp / Black Box. Onderzoek en advies aangaande bestandskoppelingen binnen de regels van de Wet bescherming persoonsgegevens.
Hennephof, P. , Torre, L. van de en Noordergraaf, M. (2022). De invloed van New Public Management (NPM) op het ministerie van SZW. Den Haag: ABDTOPConsult.
KPMG (juli 2020). Rapportage verwerking van risicosignalen voor toezicht. Belastingdienst. KPMG Advisory N.V.
KPMG (maart 2021). Rapportage inzake feitenonderzoek melding misstand N. KPMG Advisory N.V.
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (november 2002). Handhavingsprogramma 2003-2006. Bijlage bij niet-dossierstuk 2002/03, szw0200847.
MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening / Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR) (december 2009). Toeslag of tegenslag? Knelpunten in regelgeving en uitvoering van de Awir. Utrecht: MOgroep Welzijn & Maatschappelijke Dienstverlening/ LOSR.
Nationale Ombudsman (NO) (december 2006). Van aanslag naar toeslag. (2006/395). Den Haag: NO.
Nationale Ombudsman (NO) (februari 2010). Onderzoek uit eigen beweging naar de wijze waarop de Belastingdienst/Toeslagen de mogelijke fraude met kinderopvangtoeslag door een aantal gastouderbureaus aanpakt. Met een klacht over de gedraging van de Belastingdienst/Toeslagen te Utrecht (2010/034). Den Haag: NO.
Nationale Ombudsman (NO) (december 2014). Geen fraudeur, toch een boete: een onderzoek naar de Fraudewet in de praktijk (2014/159). Den Haag: NO.
Nationale Ombudsman (NO) (augustus 2017). Geen powerplay maar fair play: onevenredig harde aanpak van 232 gezinnen met kinderopvangtoeslag (2017/095). Den Haag: NO.
Olsthoorn, P. (2016). Big data voor fraudebestrijding (Working Paper 21). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).
PriceWaterHouseCoopers (PwC) (december 2013). Naar een fraudebeeld Nederland. Inzicht in fraude draagt bij aan bewustwording en effectieve prioriteitsstelling in de aanpak. Amsterdam: Pricewaterhousecoopers Advisory N.V.

Raad van State (november 2021). Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken. Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Den Haag: Raad van State.
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (januari 2003). Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. Den Haag: Sdu.
Raad voor het Openbaar Bestuur ROB (april 2020). Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
Versmissen, J.A.G. & Heij, A,C.M. de. (juli 2002). Elektronische overheid en privacy. Bescherming van persoonsgegevens in een informatie- infrastructuur van de overheid. (Achtergrondstudies en Verkenningen 25). Den Haag: College Bescherming Persoonsgegevens (CBP).
Werkgroep Reflectie Toeslagenaffaire Rechtbanken (oktober 2021). Recht vinden bij de Rechtbank: lessen uit Kinderopvangtoeslagzaken. Den Haag: De Rechtspraak.
WRR (1988). Rechtshandhaving (rapport nr. 35). Den Haag: Staatsuitgeverij.
WRR (2016)[a]. Big Data in een vrije en veilige samenleving. Amsterdam: Amsterdam University Press.
WRR (2016)[b]. Eigen schuld? Een gedragswetenschappelijk perspectief op problematische schulden (Verkenning 33). Amsterdam: Amsterdam University Press.
WRR (2017). Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid (rapport nr. 97). Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Kamerstukken

Kamerstuk I 2006/07, 28231, nr. G. *Brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.* Bijlage: Rapport Naar een zichtbaar effectieve wisselwerking tussen beleid en uitvoering.
Kamerstuk I 2008/09, 31874, nr. H. Motie-Linthorst (PvdA) c.s. *over een koppeling tussen het aantal uren verrichte betaalde arbeid en de aanspraak op een toeslag voor kinderopvang.*
Kamerstuk I 2008/09, 31874, nr. I. Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang; *Motie van het lid Linthorst c.s.*
Kamerstuk I 2008/09, 31874, nr. L. Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang; *Verslag van een Schriftelijk Overleg.*
Kamerstuk I 2008/09, 31874, nr. N. Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang; *Verslag van een schriftelijk overleg.*
Kamerstuk I 2012/13, 33207, nr. D. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake aanbieding *Besluit aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving*. Bijlage: Besluit aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving
Kamerstuk I 2013/14, 33752, nr. D. Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van de Invorderingswet 1990 in verband met de wijziging van de percentages belasting- en invorderingsrente (Wet wijziging percentages belasting- en invorderingsrente); *Memorie van antwoord.*
Kamerstuk I 2021/22, 35447, nr. G. Brief van de voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens met advies over het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden.
Kamerstuk I 2021/22, CXLVIII, nr. A. Brief van de voorzitter van de werkgroep zelfevaluatie aan de voorzitter van de Eerste Kamer ter *aanbieding van het rapport van de werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire (2003-2019).* Bijlage: *Rapport werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire (2003-2019).*
Kamerstuk II 1984/85, 17050, nr.36. *ISMO rapport.*

Kamerstuk II 1993/94, 17050, nr. 188. Brief van de minister van Justitie met *Voortgangsrapportage fraudebestrijding 1994*.
Kamerstuk II 1997/98, 17050, nr. 203. Brief van de minister van Justitie, *Notitie 'Fraudebestrijding 1998-2002'*
Kamerstuk II 2001/02, 17050, nr. 234. Brief van de minister van Justitie, *Notitie 'Bestrijding fraude en financieel-economische criminaliteit 2002-2006'*
Kamerstuk II 2005/06, 17050, nr. 315. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ter *aanbieding van het inventariserend onderzoek 'Hoogwaardig Handhaven: Gemeenten uit de startblokken'*. Bijlage: *Rapport 'Hoogwaardig Handhaven: Gemeenten uit de startblokken'*
Kamerstuk II 2005/06, 17050, nr. 331. Brief staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ter aanbieding van het Handhavingsprogramma 2007-2010 en de bijlagen bij dit programma. Bijlage: *Handhavingsprogramma 2007-2010*
Kamerstuk II 2006/07, 17050, nr. 333. Motie van het lid Fritsma om in geval van *fraude met bijstandsuitkeringen de uitkering van de fraudeur voor het leven te stoppen*
Kamerstuk II 2007/08, 17050, nr. 351. Motie van het lid Nicolai c.s. over *om de met gemeenten gemaakte afspraken met het oog op fraudebestrijding nogmaals te bevestigen en aan te dringen op een strikt invorderingsbeleid voor bedragen ook onder de € 6000*
Kamerstuk II 2008/09, 17050, nr. 370. Motie van de leden Fritsma en Verdonk over dat *geen kinderbijslag meer wordt uitgekeerd ten behoeve van in Marokko en Turkije verblijvende kinderen*
Kamerstuk II 2008/09, 17050, nr. 371. Motie van de leden Fritsma en Verdonk over *het bewerkstelligen dat wanneer fraude met kinderbijslag is vastgesteld, te allen tijde wordt overgegaan tot strafrechtelijke vervolging van de fraudepleger*
Kamerstuk II 2008/09, 17050, nr. 372. Motie van het lid Karabulut over *het openbaar maken van de handhavingsonderzoeken vanaf 2002 en toekomstige resultaten van handhavingsonderzoeken in Turkije en Marokko*
Kamerstuk II 2009/10, 17050, nr. 400. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake *aanbieding Integrale Rapportage Handhaving samen met enkele onderzoeksrapporten over handhavingsonderwerpen en het jaarverslag SIOD 2009*. Bijlagen: 1. *Integrale Rapportage Handhaving 2009; 2. Jaarverslag SIOD 2009; 3. Eindrapport Plichtsbesef of boeteangst? Motieven voor het (niet) naleven van arbeidswetgeving; 4. Wat beweegt de fraudeur? Motieven achter fraude met sociale zekerheid; 5. Evaluatie stimuleringsregeling intensivering opsporing en controle; 6. Borging in beweging stand van zaken hoogwaardig handhaven WWB 2010*.
Kamerstuk II 2010/11, 17050, nr. 402. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *SZW-handhavingsprogramma 2011-2014*
Kamerstuk II 2010/11, 17050, nr. 403. Brief van de minister en staatssecretaris van Sociale zaken en Werkgelegenheid, *Aanpak van fraude in de sociale zekerheid en arbeidswetgeving.*
Kamerstuk 2010/11, 17050, nr. 405. Motie De Jong en Azmani over *in geval van bijstandsfraude het fraudebedrag plus boete tot aan de laatste cent terug te vorderen inclusief wettelijke rente*
Kamerstuk II 2010/11, 17050, nr. 408. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 30 maart 2011, inzake *Handhaving*
Kamerstuk II 2011/12, 17050, nr. 418. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 6 juni 2012, inzake *Handhaving.*
Kamerstuk II 2012/13, 17050, nr. 422. Motie Heerma over *verruimen van de mogelijkheden voor het omdraaien van de bewijslast*
Kamerstuk II 2012/13, 17050, nr. 423. Motie Karabulut over *een kosten- en batenanalyse*

Kamerstuk II 2012/13, 17050, nr. 426. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 28 november 2012, inzake *Handhaving*

Kamerstuk II 2012/13, 17050, nr. 433. Motie van het lid Omtzigt c.s. over *het opzeggen van het vertrouwen in de staatssecretaris van Financiën*

Kamerstuk II 2012/13, 17050, nr. 434. Verslag van een schriftelijk overleg over feitenrelaas systeemfraude met toeslagen.

Kamerstuk II 2012/13, 17050, nr. 435. Brief van de staatssecretaris van Financiën, *Maatregelen ter bestrijding van fraude met toeslagen*.

Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 443. Motie van de leden Heerma en Van Weyenberg over *monitoren van het begrip "verwijtbaarheid"*

Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 444. Motie van de leden Siderius en Heerma over *onderzoek door de Nationale Ombudsman naar het boetebeleid van UWV*

Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 448. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 31 oktober 2013, over *Handhaving*.

Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 449. Brief van de staatssecretaris van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met reactie op verzoek van het lid Omtzigt inzake de toeslagenfraude van de gemeente Bronckhorst

Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 450. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie inzake *Rijksbrede aanpak fraude*.

Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 454. Motie van de leden Nijboer en Neppérus over *vermindering van het aantal terugbetalingen van toeslagen*

Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 456. Motie van het lid Koolmees c.s. over *maximaal inzetten op het innen van de onterecht uitgekeerde toeslagen*

Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 465. Brief van de staatssecretaris van Financiën over *Aanbieding van de rapportage over toeslagen en uitvoering van de motie van het lid Koolmees c.s. inzake het maximaal inzetten op het innen van de onterecht uitgekeerde toeslagen*.
Bijlage: *Rapportage naar aanleiding van Toeslagendebat van 15 januari 2014*

Kamerstuk II 2012/14, 17050, nr. 474. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake *Monitoren van de Fraudewet en rapportage fraudeaanpak en handhaving*.
Bijlagen: *Rapport PWC 'Onderzoek uitvoering Fraudewet'; Feiten en cijfers*

Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 475. Motie van het lid Karabulut c.s. over *wijzigingsvoorstellen die recht doen aan de bezwaren van werkzoekenden, de Ombudsman en uitvoeringsinstanties*

Kamerstuk II 2013/14, 17050, nr. 477. Gewijzigde motie van de leden Pieter Heerma en Van Weyenberg (t.v.v. 17050, nr.476) over *concrete uitwerking van de criteria voor verwijtbaarheid*.

Kamerstuk II 2014/15, nr. 486. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 25 juni 2014, over *Handhaving*

Kamerstuk II 2014/15, 17050, nr. 489. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met *Reactie op berichtgeving over het koppelen van data in verband met fraudeonderzoeken*

Kamerstuk II 2014/15, 17050, nr. 495. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de *Fraudewet, onderzoek Nationale Ombudsman en aanbieding rapport Inspectie SZW 'De Boete belicht'.* Bijlage: *Rapport Inspectie SZW 'De Boete belicht'*

Kamerstuk II 2014/15, 17050, nr. 501. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 17 december 2014, over *Handhaving*.

Kamerstuk II 2014/15, 17050, nr. 520. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 1 juli 2015, over *Handhaving*.

Kamerstuk II 2016/17, 17050, nr. 538. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake *Monitoronderzoek Fraudewet en Evaluatie handhavingsbeleid SZW inzake sociale zekerheidswetten.* Bijlage: PwC rapport Evaluatie handhavingsbeleid Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Foto van het beleid en de uitvoering van de handhaving van de socialezekerheidswetten ten aanzien van de inlichtingenplicht.
Kamerstuk II 2016/17, 17050, nr. 539. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie inzake *OM Fraudemonitor 2016.* Bijlage: *Fraudemonitor 2016.*
Kamerstuk II 2018/19, 17050, nr. 545. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake *Uitkeringsfraude arbeidsmigranten WW*.
Bijlagen: *Fraude in de WW met behulp van tussenpersonen; UWV als open organisatie*
Kamerstuk II 2018/19, 17050, nr. 547. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake *WW-uitkeringsfraude.*
Kamerstuk II 2018/19, 17050, nr. 565. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake *Toezeggingen gedaan tijdens het debat over uitkeringsfraude met de WW door arbeidsmigranten op 11 oktober 2018*
Kamerstuk II 2018/19, 17050, nr. 574. Verslag van een rondetafelgesprek, gehouden op 4 februari 2019, over *WW-fraude.*
Kamerstuk II 2018/19, 17050, nr. 581. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie inzake *OM Fraudemonitor 2017 en 2018.* Bijlage: Fraudemonitor 2017 en 2018.
Kamerstuk II 1992/93, 22545, nr. 13. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Aanbieding van het eindrapport van de onderzoekscommissie toepassing ABW (Commissie van der Zwan)*
Kamerstuk II 1991/92, 22555, nr. 2. Rapport Algemene Rekenkamer *Toezicht door de Sociale Verzekeringsraad*
Kamerstuk II 1992/93, 22730, nr. 8. Enquête naar het functioneren van de organen belast met de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten. *Rapport Commissie Buurmeijer*.
Kamerstuk II 1994/95, 23909, nr. C. Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid; *Advies en nader rapport*
Kamerstuk II 1994/95, 23909, nr. 5. Wijziging van de sociale zekerheidswetten in verband met de nadere vaststelling van een stelsel van administratieve sancties, alsook tot wijziging van de daarin vervatte regels tot terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen en de invordering daarvan (wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid); *VERSLAG*
Kamerstuk II 2009/10, 24515, nr. 175. Verslag van een algemeen overleg inzake *schuld- en armoedeproblematiek*
Kamerstuk II 2015/16, 24515, nr. 321. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 24 september 2015, over *Armoede- en schuldenbeleid.*
Kamerstuk II 2010/11, 25883, nr. 182. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake *Aanbieding Jaarverslagen over 2010 van de Arbeidsinspectie (AI) en Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD).* Bijlage: *Jaarverslag SIOD 2010*
Kamerstuk II 1998/99, 26411, nr. 6. Motie inzake *vaststelling aangiftegrens strafvervolging van sociale zekerheidsfraude*
Kamerstuk II 2015/16, 26448, nr. 556. Brief van de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake *Aanbieding SUWI-jaarplannen 2016*.
Bijlagen: *Definitief Jaarplan en Begroting SVB 2016; UWV Jaarplan 2016*
Kamerstuk II 2015/16, 26448, nr. 568. Brief van de minister en staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake *Aanbieding van de jaarverslagen 2015 van UWV en de SVB en de evaluatie van de leerwerkloketten.* Bijlage: *UWV Jaarverslag 2015; SVB Jaarverslag 2015*

Kamerstuk II 2016/17, 26448, nr. 586. *Brief Algemene Rekenkamer*; Bijlage: Rapport "UWV, balanceren tussen ambities en middelen"
Kamerstuk II 2019/20, 26448, nr. 629. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 9 oktober 2019, over *uitvoering sociale zekerheid*.
Kamerstuk II 2022/23. 26448, nr. 687. NLA Rapport Klantenperspectief WW 2020/2021
Kamerstuk II 2023/24, 26448, nr. 731. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake *Proces van het verzamelen van gegevens door UWV*
Kamerstuk II 2018/19, 26643, nr. 579. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 31 oktober 2018, over *Digitale overheid.*
Kamerstuk II 2022/23, 26643, nr. 940. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake *Werkagenda Waardegedreven Digitaliseren*.
Bijlagen: 1. *Werkagenda "Waardengedreven Digitaliseren".* 2. *Beslisnota inzake Werkagenda "Waardengedreven Digitaliseren".* 3. *Overzicht moties en toezeggingen Werkagenda.*
Kamerstuk II 2022/23, 26643, nr. 1056. Verzamelbrief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake *algoritmen reguleren*.
Bijlagen: 1. *Implementatiekader 'Verantwoorde inzet van algoritmen'.* 2. *Aanbiedingsbrief Onderzoeksrapport t.b.v. CIO Rijk.* 3. *Onderzoeksrapport bekendheid en toepasbaarheid en toegevoegde waarde handreiking nondiscriminatie by design.* 4. *Beslisnota bij Kamerbrief over 'algoritmen reguleren'*
Kamerstuk II 1999/00, 26955, nr. 1. Brief van de minister van Justitie met het *standpunt van het kabinet over de positie van de bijzondere opsporingsdiensten*
Kamerstuk II 2001/02, 28000-XV, nr. 2. Vaststelling begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2002; *Memorie van toelichting*
Kamerstuk II 2022/23, 28362, nr. 68. Brief van het Presidium over het rapport van de werkgroep Informatieafspraken Bijlage: *Rapport 'Grip op informatie'*
Kamerstuk II 2001/02, 28447, nr. A. Wet kinderopvang; *Advies Raad van State en nader rapport*.
Kamerstuk II 2001/02, 28447, nr. 1-2. Wet kinderopvang; *Voorstel van wet*
Kamerstuk II 2001/02, 28447, nr. 3. Wet kinderopvang; *Memorie van toelichting*
Kamerstuk II 2002/03, 28447, nr. 5. Wet kinderopvang; *Verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid*
Kamerstuk II 2002/03, 28637, nr. 19. Brief van de informateurs met het hoofdlijnenakkoord.
Kamerstuk II 2022/23, 29279, nr. 763. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake *Toezending ter kennisname teksten pre-consultatie wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb*. Bijlagen: *wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb; MvT wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb; voorstel evenredigheidsbeginsel; Overzicht van vragen*
Kamerstuk II 2022/23, 29279, nr. 800. Brief van de minister voor Rechtsbescherming inzake *Aanpak versterking toegang tot het recht*. Bijlage: Onderzoeksrapport WODC *Drempels in de toegang tot het recht.*
Kamerstuk II 2003/04, 29287, nr. 1. Kabinetsstandpunt *Interdepartementaal Beleidsonderzoek Uitvoering Inkomensafhankelijke Regelingen en rapportage werkgroep Harmonisatie*
Kamerstuk II 2014/15, 29362, nr. 238. Brief van de Algemene Rekenkamer. Bijlage: *Rapport Basisregistraties; vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance.*
Kamerstuk II 2018/19, 29362, nr. 281. Brief van de Algemene Rekenkamer. Bijlage: *Rapport Grip op gegevens: het stelsel van basisregistraties voor burgers en bedrijven.*
Kamerstuk II 2020/21, 29362, nr. 292. *Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met Eindrapport inzake Kwantificering Werk aan Uitvoering.*

Kamerstuk II 2021/22, 29362, nr. 309. Brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen. Bijlage: Rapport *'Hardvochtige effecten van overheidshandelen voor burgers binnen de sociale zekerheid'*
Kamerstuk II 2022/23, 29362, nr. 321. Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen inzake *Staat van de Uitvoering en voortgangsrapportage programma Werk aan Uitvoering.*
Bijlagen: 1. *Voortgang Werk aan Uitvoering, 2. Stand van relevante zaken moties in het kader van Werk aan Uitvoering, 3. Staat van de Uitvoering 2022, 4. Beslisnota inzake Staat van de Uitvoering en voortgangsrapportage programma Werk aan Uitvoering*
Kamerstuk II 2022/23, 29362, nr. 328. Brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Armoedebeleid, participatie en pensioenen met *kabinetsreactie op het IBO Vereenvoudiging.* Bijlage: *Eindrapport IBO vereenvoudiging sociale zekerheid Moeilijk makkelijker maken.*
Kamerstuk II 2004/05, 29764, nr. 3. Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen; *Memorie van toelichting.*
Kamerstuk II 2004/05, 29764, nr. 5. Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen; *Advies Raad van State en nader rapport.*
Kamerstuk II 2004/05, 29764, nr. 19. *Amendement over het in de wet vastleggen van het doel en de verantwoording op resultaat en doeltreffendheid*
Kamerstuk II 2004/05, 29764, nr. 32. *Gewijzigd amendement over het invoeren van een hardheidsclausule voor de situatie waarin de vermogenstoets tot onbillijkheid leidt*
Kamerstuk II 2006/07, 29764, nr. 48. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake aanbieding van het rapport *'De armoedeval, een nieuwe kijk op een oud probleem'*. Bijlage: Rapport *De armoedeval, een nieuwe kijk op een oud probleem*
Kamerstuk II 2005/06, 30550-IXB, nr. 2. Jaarverslag en slotwet ministerie van Financiën 2005; Rapport Algemene Rekenkamer; Rapport bij het Jaarverslag 2005
Kamerstuk II 2006/07, 30800-IXB, nr. 12. Brief van de minister van Financiën over *rapport 'Van aanslag naar toeslag'*
Kamerstuk II 2007/08, 31066, nr. 2. Brief van de staatssecretaris van Financiën inzake *Plan van aanpak 'Vereenvoudigingsoperatie Belastingdienst'*
Kamerstuk II 2007/08, 31066, 39. *Verslag van een Algemeen Overleg gehouden op 18 maart 2008*
Kamerstuk II 2009/10, 31066, nr. 90. Brief van de minister van Financiën. Bijlage: *Halfjaarsrapportage Belastingdienst mei 2010.*
Kamerstuk II 2011/12, 31066, nr. 131. Brief van de staatssecretaris van Financiën. Bijlage: *Tiende halfjaarsrapportage Belastingdienst*
Kamerstuk II 2011/12, 31066, nr. 146. Brief van de staatssecretaris van Financiën, *Fraudebestendigheid Toeslagen.*
Kamerstuk II 2013/14, 31066, nr. 198. Brief van de staatssecretaris van Financiën. Bijlage: *13e Halfjaarsrapportage Belastingdienst.*
Kamerstuk II 2015/16, 31066, nr. 296. Kabinetsreactie op het rapport van het interdepartementaal beleidsonderzoek Belastingdienst *'Samen in de keten: van vrijblijvende naar verbindende relaties'*. Bijlage: *Eindrapport IBO Belastingdienst.*
Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 379. Brief van de staatssecretaris van Financiën, *Onderzoeksrapporten Belastingdienst.*
Bijlagen: *1. Onderzoeksrapport ADR inzake de actie van de Belastingdienst implementatie HBB. 2. Rapport van bevindingen onderzoek informatiebeveiliging Broedkamer en voorlopers. 3. Onderzoeksrapport ADR inzake het onderzoek van de Belastingdienst naar gegevensgebruik D&A.*

Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 387. Brief van de staatssecretaris van Financiën met *reactie op het rapport van de Nationale ombudsman 'Geen powerplay maar fair play'*
Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 394. Verslag van een algemeen overleg; Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 14 december 2017, over de *Belastingdienst (Herdruk)*
Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 396. Brief van de staatssecretaris van Financiën inzake *Toezending afschrift brief aan de Nationale ombudsman over de voortgang van de afhandeling van dossiers, naar aanleiding van het rapport 'Geen powerplay maar fairplay'*. Bijlage: *Brief aan de Nationale ombudsman naar aanleiding van het rapport 'Geen powerplay maar fairplay'*
Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 405. Brief van de staatssecretaris van Financiën met *Afschrift brief aan de Nationale ombudsman over het onderzoek 'Geen powerplay maar fairplay'*
Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 406. Verslag van een schriftelijk overleg over *toezending afschrift brief aan de Nationale ombudsman over de voortgang van de afhandeling van dossiers, naar aanleiding van het rapport 'Geen powerplay maar fairplay'*
Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 428. Brief van de staatssecretaris van Financiën inzake *Kinderopvangtoeslag casus 'geen powerplay, maar fair play' 2014*
Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 434. Brief van de staatssecretaris van Financiën met *reactie op het verzoek van het lid Omtzigt, gedaan tijdens de Regeling van werkzaamheden van 19 september 2018, over kinderopvangtoeslag*
Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 468. Motie van het lid Omtzigt over *verbetering van de praktische rechtsbescherming bij belastingzaken*
Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 470. Motie van de leden Westerveld en Gijs van Dijk over *het belang van het kind vooropstellen*
Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 471. Motie van de leden Westerveld en Gijs van Dijk over *aan de slag gaan met de door de Raad van State gesignaleerde knelpunten bij directe financiering*
Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 473. Motie van het lid Azarkan over *de te volgen handelwijze ten aanzien van de gedupeerden*
Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 474. Motie van het lid Azarkan over *instelling van een vorm van arbitrage*
Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 475. Motie van het lid Azarkan over *uitspreken van treurnis over de gang van zaken*
Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 477. Gewijzigde motie van het lid Leijten over *de menselijke maat hanteren bij een bezwaarprocedure*
Kamerstuk II 2017/18, 31066, nr. 479. Brief van de staatssecretaris van Financiën over *Toezeggingen gedaan tijdens het debat over het evaluatierapport over het onterecht terugvorderen van kinderopvangtoeslagen over o.a. gemaakte kosten voor inschakeling van de Landsadvocaat in het CAF-11 dossier*
Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 487. Brief van de staatssecretaris van Financiën inzake *Instelling adviescommissie uitvoering toeslagen*
Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 490. Brief van de staatssecretaris van Financiën inzake *Richting een oplossing voor ouders in de CAF 11-zaak (kinderopvangtoeslag)*. Bijlage: *Stand van zaken toezeggingen en acties CAF 11*
Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 491. Brief Algemene Rekenkamer; Rapport Toeslagen terugbetalen. Bijlage: *Rapport Toeslagen terugbetalen*
Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 492. Brief van de staatssecretaris van Financiën met reactie op verzoek commissie over aanvullende stukken over de CAF-11-zaak.
Bijlagen: *GGD inspectierapporten; EDP-auditors opdracht, bevindingenverslagen en*

beoordeling; *Afschrift van de reactie op de brief van de Nationale Ombudsman over de tegemoetkoming aan vraagouders kinderopvang in de CAF 11-zaak*; *GGD-signalen*
Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 503. Motie van het lid Omtzigt c.s. *over gedupeerde ouders zo spoedig mogelijk individueel schadeloos stellen*
Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 505. Motie van het lid Leijten over *afkeuren van het gevoerde beleid bij de Belastingdienst*
Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 506. Motie van het lid Van Weyenberg c.s. over *een dubbele nationaliteit niet meer als risico-indicator gebruiken bij het toekennen van toeslagen*
Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 507. Motie van het lid Azarkan over *het uitspreken van treurnis over de hele gang van zaken*
Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 508. Motie van het lid Lodders c.s. over *cultuur als vierde pijler in het jaarplan 2020*
Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 509. Gewijzigde motie van het lid Omtzigt c.s. (t.v.v. 31066-504) over *de richtlijnen voor bescherming van klokkenluiders volledig implementeren*
Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 516. Brief van de staatssecretaris van Financiën inzake *Toezeggingen over "Richting een oplossing voor ouders in de CAF 11-zaak (kinderopvangtoeslag)*'
Kamerstuk II 2018/19, 31066, nr. 520. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 4 juli 2019, over *stopzetten kinderopvangtoeslag*
Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 529. Brief van de staatssecretaris van Financiën inzake *het ten onrechte stopzetten van kinderopvangtoeslag*
Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 532. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 25 september 2019, over *Belastingdienst*
Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 538. Brief van de staatssecretaris van Financiën inzake *oplossing voor de CAF 11-ouders, reconstructie handelwijze CAF en maatregelen om herhaling te voorkomen*
Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 540. Brief van de staatssecretaris van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aanbieding van *Deelrapport 1 van het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) naar het stelsel van toeslagen (zorg-, huur- en kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget)*.
Bijlagen: *1. IBO Toeslagen Deelonderzoek 1. "Eenvoud of maatwerk: Uitruilen binnen het bestaande toeslagenstelsel". 2 . "Burgerperspectief op het toeslagenstelsel". Rapportage van een kwalitatief onderzoek. 3. Aanbiedingsbrief van DG-Belastingdienst over indicatieve toets maatregelen deelrapport 1 IBO Toeslagen.*
Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 546. Brief van de staatssecretaris van Financiën inzake *Interim-rapport Adviescommissie uitvoering toeslagen*.
Bijlagen: *Brief van de Adviescommissie uitvoering toeslagen bij het interim-advies van de commissie*; *Omzien in verwondering. Interim-advies Adviescommissie uitvoering toeslagen 14 november 2019*
Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 550. Brief van de staatssecretaris van Financiën met *lijst van vragen en antwoorden inzake de CAF 11-zaak over ten onrechte ingevorderde kinderopvangtoeslagen.*
Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 572. Brief van de staatssecretaris van Financiën met *reactie op verzoek commissie inzake correspondentie met de Nationale ombudsman over rapport "Geen powerplay maar fair play"*. Bijlage: *Correspondentie met de Nationale ombudsman over rapport "Geen powerplay maar fair play"*
Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 577. Brief van de staatssecretaris van Financiën inzake *Verzoek om inzage dossier Toeslagen*

Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 599. Brief van de Algemene Rekenkamer, *Lessen uit 15 jaar onderzoek naar toeslagen door de Algemene Rekenkamer*. Bijlage: *Overzicht bevindingen en publicaties Algemene Rekenkamer over toeslagenstelsel.*
Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 604. Brief van de staatssecretaris van Financiën over *Fraude Signalering Voorziening (FSV) bij de Belastingdienst*. Bijlage: *Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB/PIA) Rijksdienst.*
Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 608. Brief van de staatssecretaris van Financiën met aanbieding van het *eindadvies van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen en het rapport van de ADR*. Bijlagen: *1. Adviescommissie uitvoering toeslagen. "Omzien in verwondering 2. Eindadvies Adviescommissie uitvoering toeslagen". 2. ADR. "Onderzoeksrapport Toeslaggerelateerde CAF-zaken."*
Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 613. Brief van de staatssecretaris van Financiën, *Kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, het rapport van de ADR en het Zwartboek.*
Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 624. Brief van de staatssecretaris van Financiën, *Kabinetsinzet Toeslagen (IBO Toeslagen Deelonderzoek 2)*. Bijlage: *IBO toeslagen deelonderzoek 2.*
Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 629. Verslag van een schriftelijk overleg over de kabinetsreactie op het *eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, het rapport van de ADR en het Zwartboek* (Kamerstuk 31066-613).
Bijlagen: *1. Afgeronde en lopende moties en toezeggingen kinderopvangtoeslag, 2. Tijdlijn ADR*.
Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 632. Brief van de staatssecretarissen van Financiën inzake Fraude Signalering Voorziening (FSV) – Stappen op weg naar een signaleringsvoorziening en fraudebestrijding bij de Belastingdienst die voldoet aan wet- en regelgeving.
Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 681. Brief van de staatssecretarissen van Financiën inzake *Informatie over de Fraude Signalering Voorziening (FSV) en het gebruik van FSV binnen de Belastingdienst*. Bijlage: *Instructie FSV. Archivering documenten Toezichtlijst en Beheer Uitsluitingen TVS*
Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 683. Brief van de staatssecretaris van Financiën met *Reactie op rapport Autoriteit Persoonsgegevens over de verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag*. Bijlage: *Rapport Autoriteit Persoonsgegevens 'De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag'*
Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 751. Brief van de staatssecretaris van Financiën, *Toezending van een aantal specifieke documenten inzake de kinderopvangtoeslagaffaire*.
Bijlagen: *1. Oplegformulier, 2. Presentatie van 10 oktober 2013, 3. Presentaties van 1 juli 2013, 4. Notitie Set factsheets en opzetkamerbrief 5 juni 2019, 5. Review en feitenrelaas onderzoeksaanpak CAF 11 van 7 juni 2019*
Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 753. Brief van de staatssecretaris van Financiën met *Reactie op het verzoek van het lid Omtzigt om twee documenten en toelichting conceptadvies Landsadvocaat 2009*. Bijlage: *Overzicht bijlagen bij: Toelichting landsadvocaat 2009*
Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 754. Brief van de staatssecretaris van Financiën, *Vierde Voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag.*
Bijlagen: 1. *Monitor klachtbehandeling hersteloperatie kinderopvangtoeslag en informatie over de noodvoorziening voor gedupeerde ouders.* 2. *4e Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag*. 3. *Besluit aanvullende tegemoetkoming werkelijke schade bij O/GS.* 4. *Lijst 1 Afgeronde toezeggingen vierde Voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag.* 5. *Lijst 2 Lopende toezeggingen vierde Voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag.* 6. *Lijst 3 Afgeronde moties derde Voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag.* 7. *Lijst 4 Lopende moties vierde*

Voortgangsrapportage kinderopvangtoeslag. 8. *Onderbouwing en Evaluatie Verbetertraject Kinderopvangtoeslag (CW 3.1)*.

Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 760. Brief van de staatssecretaris van Financiën inzake *Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel*. Bijlage: *Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel*

Kamerstuk II 2019/20, 31066, nr. 800. Brief van de staatssecretarissen van Financiën, *Reactie op de motie van het lid Omtzigt over een overzicht van alle wetten waaraan de Belastingdienst zich niet gehouden heeft*.

Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 807. Brief van de staatssecretarissen van Financiën, *voorafgaand aan een notaoverleg over de fraudeopsporing en gebruik van tweede nationaliteit door de Belastingdienst*.

Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 911. Brief van de staatssecretaris van Financiën met *Kabinetsreactie op het rapport van de Autoriteit Persoonsgegevens over Fraude Signalering Voorziening (FSV)*. Bijlage: Onderzoeksrapport AP *'Verwerkingen van persoonsgegevens in de FSV'*

Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 915. Brief van de staatssecretaris van Financiën. Bijlage: Onderzoeksrapport ADR *"Grensbedragen opzet/grove schuld (O/GS) en minnelijke schuldsanering MSNP"*.

Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 919. Brief van de staatssecretarissen van Financiën inzake *Eindrapportage inzake Raadspersonen Belastingdienst*. Bijlage: *Eindrapport Raadspersonen Belastingdienst*

Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 923. Brief van de staatssecretaris van Financiën inzake *Openbaarmaking Risicoclassificatiemodel Toeslagen*. Bijlage: *Risicoclassificatiemodel Toeslagen GEB RCM*

Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 935. Brief van de staatssecretaris van Financiën inzake Onderzoeksrapport FSV Toeslagen *Effecten Fraude Signaleringsvoorziening op toeslaggerechtigden*. Bijlage: *Rapport PwC 'Onderzoek effecten FSV Toeslagen'*

Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 936. Brief van de staatssecretaris van Financiën inzake *Besluit tot boeteoplegging Autoriteit Persoonsgegevens*. Bijlage: *Boetebesluit Belastingdienst van de Autoriteit Persoonsgegevens*.

Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 938. Brief van de staatssecretaris van Financiën met *reactie op het voorstel van het lid Alkaya om de staatssecretaris van Financiën te verzoeken nadere helderheid te verschaffen over het ontvangen Risicoclassificatiemodel Toeslagen*. Bijlage: *"Indicatoren gebruikt bij het risicoclassificatiemodel voor KOT door de jaren heen"*.

Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 976. Brief van de staatssecretaris van Financiën met *Update Risicomodellen Toeslagen*. Bijlage: *Deel-GEB 'Voorspellend model problematische terugvorderingen'*

Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 992. Brief van de staatssecretaris van Financiën inzake *PwC-rapporten over de Fraudesignaleringsvoorziening (FSV) van de Belastingdienst*. Bijlagen: *PwC-onderzoek FSV MKB*; *PwC-onderzoek query's aan de Poort*

Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 1008. Brief van de staatssecretaris van Financiën met *Analyse van het risicoclassificatiemodel Toeslagen*.

Kamerstuk II 2021/22, 31066, nr. 1030. Brief van de staatssecretaris van Financiën met *Reactie op nadere verzoeken Fraude signalering Voorziening*.

Kamerstuk II 2022/23, 31066, nr. 1234. Brief van de Staatssecretaris van Financiën met *reactie op het onderzoeksrapport 'Breder gebruik risicoscores uit het Risicoclassificatiemodel van Toeslagen'*.

Bijlagen: 1.*"Beslisnota bij brief Onderzoeksrapport 'Breder gebruik risicoscores uit het Risicoclassificatiemodel van Toeslagen", 2. "PwC rapportage onderzoek gebruik risicoscores van het risicoclassificatiemodel".*

Kamerstuk II 2022/23, 31066, nr. 1262. Brief van de staatssecretaris van Financiën. *Reactie onderzoek deel I werkwijze voormalig Combiteam Aanpak Facilitators.*
Bijlagen: *Beslisnota inzake Reactie onderzoek deel I werkwijze voormalig Combiteam Aanpak Facilitators*; *Tussenrapport onderzoeksvraag 1a inzake Onderzoek Werkwijze CAF (deel 1)*; *Tussenrapport onderzoeksvraag 1a inzake Onderzoek Werkwijze CAF (deel 2)*; *Tussenrapport onderzoeksvraag 1a inzake Onderzoek Werkwijze CAF (deel 3).*

Kamerstuk II 2022/23, 31066, nr. 1276. Brief van de staatssecretaris van Financiën inzake stand van zaken Belastingdienst. Bijlage: *Gegevensbeschermingeffectbeoordeling GEB RAM Rijksdienst.*

Kamerstuk II 2007/08, 31200-VIII, nr. 130. Vaststelling begroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2008; Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Kamerstuk II 2009/10, 31311, nr. 43. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Reactie op het rapport van de Nationale ombudsman "ZZP-ers met een valse start"*

Kamerstuk II 2009/10, 31311 nr. 48. *Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 18 februari 2010, inzake ZZP'ers met een valse start*

Kamerstuk II 2007/08, 31322 nr. 25. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Bijlage: *"Groei van kinderopvang. Een onderzoek naar oorzaken".*

Kamerstuk II 2008/09, 31322, nr. 56. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap. *Aanbieding onderzoek van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) naar de risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de verstrekking van kinderopvangtoeslagen gerelateerd aan gastouderopvang.* Bijlage: *Rapport Gastouderopvang en kinderopvangtoeslag. Risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik*

Kamerstuk II 2009/10, 31322, nr. 75. Motie-Dezentjé Hamming-Bluemink c.s. over *schrappen van de terugbetalingsplicht voor vraagouders*

Kamerstuk II 2009/10, 31322, nr. 80. Motie-Jan Jacob van Dijk c.s. over *maatregelen ten behoeve van gedupeerde gastouderbureaus*

Kamerstuk II 2010/11, 31322, nr. 106. Motie De Mos over *het verhalen van de naheffingen die ouders krijgen op de frauderende gastouderbureaus*

Kamerstuk II 2010/11, 31322, nr. 113. Verslag van een wetgevingsoverleg, gehouden op 22 november 2010 over de *kinderopvang*

Kamerstuk II 2010/11. 31322, nr. 116. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake *Uitvoering Motie De Mos (31322, nr. 106) over het verhalen van de naheffingen die ouders krijgen op de frauderende gastouderbureaus*

Kamerstuk II 2010/11, 31322, nr. 123. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en staatssecretaris van Financiën, *Aanpak fraude en oneigenlijk gebruik kinderopvangtoeslag.*

Kamerstuk II 2014/15, 31322, nr. 256. Motie van het lid Siderius over *onderzoek naar de terugvordering van kinderopvangtoeslag*

Kamerstuk II 2014/15, 31322, nr. 261. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en staatssecretaris van Financiën inzake *Hoofdlijnen nieuwe financieringssystematiek kinderopvang*

Kamerstuk II 2014/15, 31322, nr. 267. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 24 september 2014, over *Kinderopvang*

Kamerstuk II 2014/15, 31322, nr. 273. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 5 februari 2015, over *Kinderopvang*
Kamerstuk II 2014/15, 31322, nr. 277. Brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap inzake *Kabinetsbesluit nieuwe financieringssystematiek kinderopvang*
Kamerstuk II 2014/15, 31322, nr. 282. Motie van het lid Siderius over *meerdere scenario's voor de nieuwe financieringsstructuur*
Kamerstuk II 2014/15, 31322, nr. 284. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 9 september 2015, over *Kinderopvang*
Kamerstuk II 2014/15, 31322, nr. 285. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid; *Voortgangsbrief over de Nieuwe financieringssystematiek kinderopvang*
Kamerstuk II 2015/16, 31322 nr. 295. Motie van de leden Ulenbelt en Siderius *over het frauduleus handelen van kinderopvangorganisatie De Parel*
Kamerstuk II 2015/16, 31322, nr. 298. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 9 maart 2016, over *Kinderopvang.*
Kamerstuk II 2015/16, 31322, nr. 310. Brief van de minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid inzake *Uitkomst heroriëntatie Directe financiering kinderopvang*. Bijlage: Eindrapport *'Herorientatie Programma Directe Financiering Kinderopvang'*
Kamerstuk II 2017/18, 31322, nr. 361. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake *Aanpassing financieringssystematiek kinderopvang*
Kamerstuk II 2017/18, 31322, nr. 371. Verslag van een schriftelijk overleg inzake *aanpassing financieringssystematiek kinderopvang*
Kamerstuk II 2007/08, 31333, nr. 1. Brief van de Algemene Rekenkamer. *ICT-project huur- en zorgtoeslag.*
Kamerstuk II 2007/08, 31333, nr. 2. Rapport *ICT-project huur- en zorgtoeslag*.
Kamerstuk II 2012/13, 31490, nr. 104. Brief Algemene Rekenkamer; Aanbieding rapport *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties.* Bijlage: *Rapport Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties.*
Kamerstuk II 2009/10, 31580, nr. 3. Brief staatssecretaris over *eindrapport van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Vereenvoudiging Toeslagen en evaluatie Awir.* Bijlage: *Eindrapportage van de werkgroep IBO Vereenvoudiging Toeslagen*.
Kamerstuk II 2009/10, 31580, nr. 5. Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 6 april 2010, *over het samenvoegen zorgtoeslag en inkomstenbelasting.*
Kamerstuk II 2016/17, 31580, nr. 6. Brief van de staatssecretaris van Financiën inzake *Rapport 'Tweede evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen: 2009-2016'*. Bijlage: *Eindrapport Tweede evaluatie Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen: 2009-2016*
Kamerstuk II 2010/11, 31753, nr. 27. Brief van de minister en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie inzake *Toegang tot het recht (rechtsbijstand en griffierechten)*
Kamerstuk II 2017/18, 31753, nr. 142. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie met aanbieding eindrapport aan van de Commissie evaluatie puntentoekenning gefinancierde rechtsbijstand (Commissie Van der Meer).
Kamerstuk II 2019/20, 31753, nr. 182. Brief van de minister voor Rechtsbescherming *over tijdelijk extra middelen sociale advocatuur.*
Kamerstuk II 2022/23, 31753, nr. 270. Brief van de minister voor Rechtsbescherming inzake *Voortgang stelselvernieuwing rechtsbijstand.* Bijlage: WODC rapport *Rechtsbijstandsverlening in kinderopvangtoeslagzaken.*
Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 2. Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang; *Voorstel van Wet*

Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 3. Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang; *Memorie van Toelichting*
Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 4. Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang; *Advies Raad van State en nader rapport*
Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 6. Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang; *Verslag*
Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 8. Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang; *Nota naar aanleiding van het verslag*
Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 16. Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang; *Amendement van het lid Kraneveldt-Van Der Veen c.s.*
Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 21. Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang; *Amendement van het lid Langkamp*
Kamerstuk II 2008/09, 31874, nr. 39. Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang; *Motie van het lid Koşer Kaya*
Kamerstukken II 2016/17, 31935, nr. 36. Brief van de staatssecretaris van Financiën. *Beleidsdoorlichting uitvoering toeslagen door Belastingdienst.*
Bijlagen: *1. Reactie externe deskundige Beleidsdoorlichting Handhaving Belastingdienst; 2. Beleidsdoorlichting uitvoering toeslagen door Belastingdienst.*
Kamerstuk II 2009/10, 32123-XV, nr. 2. Vaststelling begroting Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2010; *Memorie van Toelichting Bij Wetslichaam*
Kamerstuk II 2009/10, 32359, nr. 1. Brief van de minister president, minister van Algemene Zaken inzake *Aanbieding Heroverwegingsrapporten.* Bijlage 17: *Toeslagen*
Kamerstuk II 2010/11, 32417, nr. 15. Brief van informateur Opstelten t.g.v. zijn *eindverslag, het regeerakkoord van de fracties van VVD en CDA en het gedoogakkoord van de fracties van VVD, PVV en CDA.* Bijlage: CPB analyse financieel kader
Kamerstuk II 2010/11, 32740, nr. 1. Brief van de staatssecretaris van Financiën met *Aanbieding van de Fiscale agenda (Herdruk)*
Kamerstuk II 2014/15, 32761, nr. 79. Brief van de minister van Veiligheid en Justitie inzake *Verkenning kaderwet gegevensuitwisseling*. Bijlage: Rapport *Kennis delen geeft kracht.*
Kamerstuk II 2008/19, 32761, nr. 118. Motie van de leden Verhoeven en Buitenweg over *openbaarmaking van databestanden, algoritmes en analysemethodes van SyRI.*
Kamerstuk II 2008/19, 32761, nr. 122. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Reactie op de motie van de leden Verhoeven en Buitenweg over openbaarmaking van databestanden, algoritmes en analysemethodes van SyRI*
Kamerstuk II 2008/19, 32761, nr. 129. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Reactie op verzoek commissie over de brief van FNV Uitkeringsgerechtigden inzake het systeem SyRI*
Kamerstuk II 2011/12, 33000-IXB, nr. 24. Brief van de staatssecretaris van Financiën inzake aanbieding *Beheerverslag Belastingdienst 2011*. Bijlage: *Beheerverslag Belastingdienst 2011*.
Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 3. Wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving); *Memorie van toelichting*.
Bijlagen: *1. Advies UWV, 2. Advies SVB, 3. Advies Raad voor de Rechtspraak, 4. Brief aan DG Participatie en Inkomenswaarborg, 5. Advies VNG en Divosa.*

Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 4. Wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving); *Advies Raad van State en nader rapport*
Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 5. *Verslag van de commissie SZW inzake Wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving)*
Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 7. Wijziging van de wetgeving op het beleidterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving); *Nota van wijziging*
Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 8. Wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving); *Tweede nota van wijziging*
Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 13. Wijziging van de wetgeving op het beleidterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving); *Amendement van het lid Sterk c.s. ter vervanging van nr. 12 over vervallen van plicht tot buiten werking stelling van de beslagvrije voet in de bijstand*
Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 14. Wijziging van de wetgeving op het beleidterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving); Amendement van het lid Karabulut over het te allen tijde respecteren van de beslagvrije voet
Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 18. Motie van de leden De Jong en Van den Besselaar over *onderzoek naar bijstandsfraude door niet-westerse allochtonen*
Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 19. Motie van de leden De Jong en Van den Besselaar over *een vermogenstoets bij aanvraag van een bijstandsuitkering*
Kamerstuk II 2011/12, 33207, nr. 20. Motie van de leden De Jong en Van den Besselaar over *bijstand voor immigranten*
Kamerstuk II 2012/13, 33207, nr. 25. *Brief van de staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid.* Bijlage: *Besluit aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving.*
Kamerstuk II 2012/13, 33410, nr. 15. Brief informateur; Eindverslag van de informateurs dhr. W.J. Bos en dhr. H.G.J. Kamp over hun informatiewerkzaamheden inclusief regeerakkoord *'Bruggen slaan'.* Bijlage: CPB-Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord.
Kamerstuk II 2012/13, 33579, nr. 2. Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekende zijnde gegevens; *Voorstel van wet.*

Kamerstuk II 2012/13, 33579, nr. 3. Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekende zijnde gegevens; *Memorie van toelichting*.
Kamerstuk II 2012/13, 33579, nr. 4. Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekende zijnde gegevens; *Advies Raad van State en nader rapport.*
Kamerstuk II 2012/13, 33579, nr. 5. Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekende zijnde gegevens; *Verslag (nader, tweede nader etc.)*
Kamerstuk II 2012/13, 33579, nr. 7. Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens; *Nota n.a.v. het (nader, tweede nader, enz.) verslag*
Kamerstuk II 2013/14, 33752, nr. 73. Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2014); *Verslag van een wetgevingsoverleg, gehouden op 28 oktober 2013, over het Belastingplan 2014*
Kamerstuk II 2013/14, 33752, nr. 78. Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2014); *Verslag van een wetgevingsoverleg, gehouden op 4 november 2013, over Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2014)*
Kamerstuk II 2013/14, 33754, nr. 2. Wijziging van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en fiscaliteit (Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit); *Voorstel van wet*
Kamerstuk II 2013/14, 33754, nr. 3. Wijziging van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en fiscaliteit (Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit); *Memorie van toelichting.*
Kamerstuk II 2013/14, 33754, nr. 4. Wijziging van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en fiscaliteit (Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit); *Advies Raad van State en nader rapport*
Kamerstuk II 2013/14, 33754, nr. 5. Wijziging van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en fiscaliteit (Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit); *Verslag (nader, tweede nader etc.)*
Kamerstuk II 2013/14, 33754, nr. 7. Wijziging van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en fiscaliteit (Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit); *Nota n.a.v. het (nader, tweede nader, enz.) verslag*
Kamerstuk II 2013/14, 33754, nr. 13. Wijziging van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en fiscaliteit (Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit); *Amendement van het lid Nepperus over uitbreiding van het overtredersbegrip in de fiscaliteit*
Kamerstuk II 2014/15, 34200-IX, nr. 2. Brief Algemene Rekenkamer; Aanbieding van het rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Financiën (IX). Bijlage: Rapport Algemene Rekenkamer *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het Ministerie van Financiën (IX)*
Kamerstuk II 2015/16, 34396, nr. 1. Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete; *Koninklijke boodschap*

Kamerstuk II 2015/16, 34396, nr. 2. Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete; *Voorstel van wet*
Kamerstuk II 2015/16, 34396, nr. 3. Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete; *Memorie van toelichting*
Kamerstuk II 2015/16, 34396, nr. 4. Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete; *Advies Afdeling advisering Raad van State en Nader rapport.*
Kamerstuk II 2015/16, 34396, nr. 22. Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete; *Gewijzigd amendement van het lid Schouten ter vervanging van nr. 19 dat regelt dat met betrekking tot een bestuurlijke boete onder voorwaarden kan worden meegewerkt aan een schuldregeling*
Kamerstuk II 2015/16, 34396, nr. 23. Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete; *Gewijzigd amendement van de leden Karabulut en Schouten ter vervanging van nr. 18 dat regelt dat de beslagvrije voet altijd gerespecteerd wordt*
Kamerstuk II 2018/19, 34430, nr. 9. *Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel - Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans.*
Kamerstuk II 2017/18, 34700, nr. 34. Brief informateur; Eindverslag van de informateur dhr. G. Zalm over zijn informatiewerkzaamheden.
Bijlagen: *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie*; *Analyse economische en budgettaire effecten van de financiële bijlage van het Regeerakkoord*
Kamerstuk II 2019/20, 35302, nr. 21. Motie van het lid Omtzigt c.s. over *stoppen van de invordering bij CAF-gerelateerde toeslagzaken*
Kamerstuk II 2020/21, 35387, nr. 2. Brief van de tijdelijke commissie uitvoeringsorganisaties met *aanbieding van het rapport 'Klem tussen balie en beleid'.*
Kamerstuk II 2019/20, 35510, nr. 1. Brief van het Presidium over een *voorstel voor een parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag*
Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 2. Brief van de parlementaire ondervragingscommissie met *aanbieding van het verslag 'Ongekend onrecht'.*
Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 3. Parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag; Rapport; *Verslagen van openbare verhoren*
Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 46. Lijst van vragen en antwoorden over het verslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag "Ongekend onrecht"
Kamerstuk II 2020/21, 35510, nr. 51. Gewijzigde motie van het lid Marijnissen c.s. over *voorstellen voor de opzet en vorm van een parlementaire enquête*
Kamerstuk II 2021/22, 35510, nr. 85. Brief van de vaste commissie voor Financiën met *Reactie van de Venetië-Commissie van de Raad voor Europa over een adviesaanvraag rechtsbescherming van burgers in Nederland.*
Bijlagen: *Aanbiedingsbrief rapport Venetiëcommissie*; *Rapport Advies over de rechtsbescherming van burgers in Nederland.*
Kamerstuk II 2022/23, 35561, nr. 5. Aanbiedingsbrief Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen *"Groningers boven gas"*
Kamerstuk II 2020/21, 35867, nr. 1. Brief van het Presidium over *een onderzoek naar de oorzaken van problemen bij uitvoeringsorganisaties en instelling van een tijdelijke commissie parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties*
Kamerstuk II 2021/22, 35867, nr. 2. Brief van het Presidium over een *onderzoeksvoorstel voor een parlementaire enquête naar Fraudebeleid en Dienstverlening*

Kamerstuk II 2022/23, 35867, nr. 3. Brief van het Presidium over *de voortgang van de uitvoering van de parlementaire enquête naar fraudebeleid en dienstverlening en de aangepaste planning en begroting*
Kamerstuk II 2021/22, 35867, nr. 4. Brief van het Presidium over de *voortgang van de uitvoering van de parlementaire enquête naar fraudebeleid en dienstverlening*
Kamerstuk II 2022/23, 35992, nr. 21. Brief van de werkgroep versterking functies Tweede Kamer. Bijlage: Eindmonitor inzake het 'Rapport Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen'
Kamerstuk II 2021/22, 36100-IX, nr. 1. Jaarverslag Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2021
Kamerstuk II 2022/23, 36200-XV, nr. 89. Rapport Spiegel Bestaanszekerheid 2022
Kamerstuk II 2023/24, 36410-IX, nr. 2. Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2024; *Memorie van toelichting.*

Handelingen

Handelingen I 1995/96, nr. 30, pp. 1517-1519. *Stemming over wetsvoorstel Wijziging van de sociale zekerheidswetten in verband met de nadere vaststelling van een stelsel van administratieve sancties, alsook tot wijziging van de daarin vervatte regels tot terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen en de invordering daarvan (wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid) (23909), over de motie-Jaarsma c.s. over de ongewenste neveneffecten op het gebied van de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de ziekenfondsverzekering (23909, nr. 114f)*
Handelingen I 2003/04, nr. 37, pp. 2050-2062. Behandeling van *het wetsvoorstel Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet kinderopvang) (28447)*
Handelingen I 2003/04, nr. 38, pp. 2103-2122. Behandeling van *het wetsvoorstel Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet kinderopvang) (28447)*
Handelingen I 2004/05, nr. 29, p. 1353. *Stemmingen in verband met het wetsvoorstel Harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) (29764) en het wetsvoorstel Wijziging van een aantal wetten in verband met de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Aanpassingswet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) (29765).*
Handelingen I 2008/09, nr. 40, p. 1864-1901. *Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang (31 874) (aangenomen) 1864–1880, Motie-Linthorst c.s. over een koppeling tussen het aantal uren verrichte betaalde arbeid en de aanspraak op een toeslag voor kinderopvang (31 874, letter H) (aangenomen) 1879/1880, 1901, Motie-Linthorst c.s. over een beperking van de terugbetalingsverplichting (31 874, letter I) (aangenomen) 1880, 1901*
Handelingen I 2013/14, nr. 2, item 2, Behandeling van het wetsvoorstel *Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens (33579); en andere wetsvoorstellen*

Handelingen I 2013/14, nr. 14, item 16, Stemmingen in verband met onder andere: *het wetsvoorstel Wijziging van enkele wetten met het oog op de bestrijding van fraude in de toeslagen en fiscaliteit (Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit) (33754)*

Handelingen I 2015/16, nr. 38, item 18, Behandeling van het wetsvoorstel *Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Wet handhaving consumentenbescherming, de Wet op de economische delicten en het Wetboek van strafvordering in verband met de implementatie van Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (PbEU 2014, L 173) en Richtlijn nr. 2014/57/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 april 2014 betreffende strafrechtelijke sancties voor marktmisbruik (PbEU 2014, L 173) (Wet implementatie verordening en richtlijn marktmisbruik) (34455); en andere wetsvoorstellen.*

Handelingen II 1995/96, nr. 31, p. 2363. *Stemmingen in verband met het wetsvoorstel Wijziging van de sociale zekerheidswetten in verband met de nadere vaststelling van een stelsel van administratieve sancties, alsook tot wijziging van de daarin vervatte regels tot terugvordering van ten onrechte betaalde uitkeringen en de invordering daarvan (wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid) (23909)*

Handelingen II 2003/04, nr. 69, pp. 4495-4509. Behandeling van: *het wetsvoorstel Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang) (28447).*

Handelingen II 2003/04, nr. 69, pp. 4513-4548. *Voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang) (28447).*

Handelingen II 2003/04, nr. 70, pp. 4593-4640. *Voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang) (28447)*

Handelingen II 2003/04, nr. 74, pp. 4801-4802. *Voortzetting van de stemmingen in verband met het wetsvoorstel Regeling met betrekking tot tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang en waarborging van de kwaliteit van kinderopvang (Wet basisvoorziening kinderopvang) (28447)*

Handelingen II 2004/05, nr. 39, pp. 2594-2624. *Behandeling van: - het wetsvoorstel Harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) (29764); - het wetsvoorstel Wijziging van een aantal wetten in verband met de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Aanpassingswet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) (29765)*

Handelingen II 2004/05, nr. 40, pp. 2655-2675. *Voortzetting van de behandeling van de wetsvoorstellen: - Harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) (29764); - wetsvoorstel Wijziging van een aantal wetten in verband met de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Aanpassingswet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) (29765)*

Handelingen II 2004/05, nr. 49, p. 3183-3185. *Stemmingen in verband met het wetsvoorstel Wijziging van een aantal wetten in verband met de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Aanpassingswet Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) (29765)*

Handelingen II 2005/06, nr. 81, p. 4996-4999. *Vragen van het lid Depla aan de staatssecretaris van Financiën over het feit dat duizenden mensen na vijf maanden nog steeds geen huurtoeslag ontvangen (mondelinge vragenuur)*

Handelingen II 2006/07, nr. 29, p. 1883-1910. *Voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2007 (30800 XI)*

Handelingen II 2006/07, nr. 29, p. 1985-1989. *Noot 1: BIJVOEGSEL, Schriftelijke antwoorden van de minister en de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op vragen gesteld in de eerste termijn van de begrotingsbehandeling van VROM en het Waddenfonds 2007*

Handelingen II 2006/07, nr. 70, p. 3771-3812. *Verantwoordingsdebat over de jaarverslagen over het jaar 2006 en de rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de jaarverslagen (31031)*

Handelingen II 2008/09, nr. 90, p. 7044-7098. *Behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang (31874)*

Handelingen II 2008/09, nr. 91, p. 7179-7181. *Stemmingen in verband met het wetsvoorstel Wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang (31874), en over: - de motie-Sterk c.s. over "oude" gastouders die aan de nieuwe deskundigheidseisen voldoen (31874, nr. 27); - de motie-Sterk over het eventueel verlengen van de overgangstermijn (31874, nr. 29); - en nog 11 moties (31874, nrs. 30 en 32 t/m 41)*

Handelingen II 2009/10, nr. 79, p. 6754-6762. *Debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 15 april 2010 over het toezicht en de handhaving van de kwaliteit van kinderopvang (31322)*

Handelingen II 2009/10, nr. 80, p. 6868. *Stemmingen over moties, ingediend bij het debat over toezicht en de handhaving van de kwaliteit van kinderopvang, te weten de motie-Dezentjé Hamming-Bluemink c.s. over schrappen van de terugbetalingsplicht voor vraagouders (31322, nr. 75), de motie-Dezentjé Hamming-Bluemink c.s. over schrappen van de een locatiebeperking (31322, nr. 76), de motie-Langkamp over verplicht opvolgen van het handhavingsadvies van de ggd (31322, nr. 77) en een aantal andere moties*

Handelingen II 2010/11, nr. 34, p. 19-20. *Aan de orde zijn de stemmingen over moties, ingediend bij het debat over kinderopvang, te weten: - de motie-Dijkgraaf over beperken van de kinderopvangtoeslag tot gezinnen met een inkomen rond euro 100.000 (31322, nr. 94); - de motie-Dijkgraaf/Kooiman over gezinnen met lage inkomens en eenoudergezinnen ontzien bij de bezuinigingen op de kinderopvangtoeslag (31322, nr. 95); - de motie-Dijkgraaf over minimaal 50% van de kosten voor kinderopvang door ouders te laten dragen (31322, nr. 96); en 15 andere moties*

Handelingen II 2011/12, nr. 101, item 12. *Behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving) (33207)*

Handelingen II 2011/12, nr. 104, item 15, *Voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de wetgeving op het beleidsterrein van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het kader van de harmonisatie en aanscherping van de sanctiemogelijkheden ter versterking van de naleving en handhaving en bestrijding van misbruik en fraude (Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving) (33207)*

Handelingen II 2012/13, nr. 81, item 13, Plenair debat *Feitenrelaas fraude met toeslagen*

Handelingen II 2012/13, nr. 81, item 14, *Stemming over de bij het debat ingediende motie*

Handelingen II 2012/13, nr. 110, item 3, *Behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met*

fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens (33579)
Handelingen II 2013/14, nr. 22, item 29, Plenair debat *Belastingplan 2014 c.a.*
Handelingen II 2013/14, nr. 23, item 8, Plenair debat *Belastingplan 2014 c.a.*
Handelingen II 2013/14, nr. 25, item 22, Stemmingen *Aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit*
Handelingen II 2013/14, nr. 27, item 8, Plenair debat *Handhaving*
Handelingen II 2013/14, nr. 34, item 8, *Regeling van werkzaamheden*
Handelingen II 2013/14, nr. 41, item 6, Plenair debat *Fraude met toeslagen*
Handelingen II 2013/14, nr. 43, item 9, Stemmingen moties *Fraude met toeslagen*
Handelingen II 2013/14, nr. 47, item 9, Plenair debat *Problemen met uitbetaling van toeslagen*
Handelingen II 2013/14, nr. 86, item 20, Plenair debat *Noodklok over negatieve gevolgen van de Fraudewet*
Handelingen II 2014/15, nr. 19, item 10, Stemmingen moties *Kinderopvang*
Handelingen II 2015/16, nr. 10, item 14, Stemmingen moties *Kinderopvang*
Handelingen II 2015/16, nr. 70, item 22, Stemmingen moties *Kinderopvang*
Handelingen II 2015/16, nr. 83, item 24, Plenair debat *Regeling bestuurlijke boete*
Handelingen II 2015/16, nr. 89, item 9, Stemmingen *Regeling bestuurlijke boete*
Handelingen II 2017/18, nr. 104, item 3. Vragenuur: Vragen van het lid Wiersma aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het bericht *"Poolse arbeidsmigranten plegen op grote schaal uitkeringsfraude".*
Handelingen II 2017/18, nr. 104, item 8, *Regeling van werkzaamheden*
Handelingen II 2018/19, nr. 65, item 9, Plenair debat over *Evaluatierapport over het onterecht terugvorderen van kinderopvangtoeslagen*
Handelingen II 2018/19, nr. 66, item 13, *Stemmingen moties Evaluatierapport over het onterecht terugvorderen van kinderopvangtoeslagen*
Handelingen II 2019/20, nr. 24, item 11, *Stemmingen moties Pakket Belastingplan 2020*
Handelingen II 2019/20, nr. 32, item 3, Plenair debat *Ten onrechte ingevorderde kinderopvangtoeslagen*
Handelingen II 2019/20, nr. 32, item 6, Plenair debat *Ten onrechte ingevorderde kinderopvangtoeslagen*
Handelingen II 2019/20, nr. 34, item 14, *Stemmingen overige moties Ten onrechte ingevorderde kinderopvangtoeslagen*
Handelingen II 2019/20, nr. 35, item 10, *Regeling van werkzaamheden*
Handelingen II 2019/20, nr. 38, item 14, Plenair debat *Door ouders ontvangen dossiers inzake de kinderopvangtoeslagaffaire*
Handelingen II 2020/21, nr. 45, item 4, *Verklaring van de minister-president en verslag van de ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag*
Aanhangsel Handelingen II 2005/06, nr. 647. *Vragen van het lid Kant (SP) aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en staatssecretaris van Financiën over het later storten van de zorgtoeslag. (Ingezonden 30 december 2005)*
Aanhangsel Handelingen II 2005/06, nr. 768. *Vragen van het lid Kant (SP) aan de staatssecretaris van Financiën en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over het later uitbetalen van de zorg- en huurtoeslag. (Ingezonden 19 januari 2006)*
Aanhangsel Handelingen II 2005/06, nr. 1058. *Vragen van de leden Noorman-den Uyl en Crone (beiden PvdA) aan de staatssecretaris van Financiën over de verrekening van toeslagen met inkomstenbelasting. (Ingezonden 16 februari 2006)*

Aanhangsel Handelingen II 2005/06, nr. 1352. *Vragen van het lid Kant (SP) aan de staatssecretaris van Financiën en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over het in een keer terugbetalen van de teveel uitgekeerde zorg- en/of huurtoeslag. (Ingezonden 5 april 2006)*
Aanhangsel Handelingen II 2006/07, nr. 796. *Vragen van het lid Gesthuizen (SP) aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het ontbreken van controle op wildgroei van oppasbureaus. (Ingezonden 19 januari 2007)*
Aanhangsel Handelingen II 2007/08, nr. 1887. *Vragen van het lid Sterk (CDA) aan de staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, mevrouw Dijksma, en de staatssecretaris van Financiën over het gebruik van de kinderopvangtoeslag voor het financieren van oppasuren voor vrijetijdsactiviteiten. (Ingezonden 11 maart 2008)*
Aanhangsel Handelingen II 2008/09, nr. 360. *Vragen van de leden Kraneveldt-van der Veen (PvdA) en Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD) aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mw. Dijksma, en de staatssecretaris van Financiën over de Toelichting van de Belastingdienst m.b.t. het aanvragen van extra kinderopvangtoeslag wegens ziekte of vakantie. (Ingezonden 20 augustus 2008)*
Aanhangsel Handelingen II 2009/10, nr. 254. *Antwoord vragen Kraneveldt-van der Veen over terugvordering van kinderopvangtoeslag door de Belastingdienst.*
Aanhangsel Handelingen II 2010/11, nr. 209. *Antwoord vragen Kooiman over het bericht dat ouders de gehele kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht terug moeten betalen wanneer het gastouderbureau verdacht wordt van fraude.*
Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 1904. *Antwoord op vragen van het lid De Graaf over Marokkanen en uitkeringsfraude*
Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 1957. *Antwoord op vragen van de leden Schut-Welkzijn en Potters over het bericht «Fraude Marokkanen aangemoedigd»*
Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 119. *Antwoord op vragen van de leden Schouten, Kerstens en Karabulut over het bericht dat een ondernemer een boete heeft gekregen van €12.000,- , omdat hij niet beschikte over de vereiste tewerkstellingvergunning*
Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2249. *Antwoord op vragen van de leden Nijkerken-de Haan en Schut-Welkzijn over het bericht "Fraude loont"*
Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2422. *Antwoord op vragen van het lid Öztürk over "screening door de SVB van ouderen met een Turkse achtergrond op buitenlandse bezittingen"*
Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2477. *Antwoord op vragen van het lid Karabulut over het bericht 'Sociaal rechercheurs slaan alarm: bijstandsfraude loont'*
Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2478. *Antwoord op vragen van het lid Kerstens over het heroverwegen van boetes die op grond van de te versoepelen Fraudewet zijn opgelegd*
Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2489. *Antwoord op vragen van de leden Kerstens en Oosenbrug over de inhuur door gemeenten van externe bureaus op no cure no pay basis voor onderzoek naar uitkeringsfraude*
Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2621. *Antwoord op vragen van het lid Kerstens over de beleidsvrijheid van gemeentes bij fraudebestrijding*
Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2622. *Antwoord op vragen van het lid Karabulut over het bericht dat gemeenten aandringen op meer beleidsvrijheid bij fraudebestrijding*
Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2637. *Antwoord op vragen van het lid Schouten over het opleggen van een werkstraf aan een uitkeringsgerechtigde vanwege het niet opgeven van vrijwilligerswerk*

Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 2638. *Antwoord op vragen van het lid Karabulut over het bericht dat een bijstandsgerechtigde is veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf vanwege vrijwilligerswerk*
Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 3233. *Antwoord op vragen van het lid Schut-Welkzijn over het bericht dat het Uitvoeringsinstitituut werknemersverzekeringen (UWV) fraude-meldingen opzij legt*
Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 578. *Antwoord op vragen van de leden Kerstens en Oosenbrug over stopgezette uitkeringen als gevolg van onderzoeken van externe bureaus ingehuurd door gemeenten*
Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 1802. *Antwoord op vragen van de leden Siderius en Pieter Heerma over de voortslepende zaak rondom de voormalige kinderopvang de Parel*
Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 2675. *Antwoord op vragen van het lid Pieter Heerma over de gevolgen voor gedupeerde ouders van de uitspraak in de fraudezaak met kinderopvangtoeslag door eigenaar van kinderopvang de Parel*
Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nr. 2720. *Antwoord op vragen van het lid Omtzigt over de opschorting en stopzetting van kinderopvangtoeslag aan een groep ouders in 2014*
Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2090. *Antwoord op vragen van het lid Omtzigt over het niet delen van interne stukken (telefoonnoties van de belastingtelefoon) met de rechter en over het recht van de burger om de telefoonnotities van de belastingtelefoon te kunnen ontvangen*
Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2091. *Antwoord op vragen van het lid Leijten over het bericht dat de Belastingdienst stukken geheimhield tijdens een rechtszaak*
Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 3085. *Antwoord op vragen van het lid Omtzigt over het stopzetten van de kinderopvangtoeslag en de gevolgen daarvan en het inzagerecht van de burger in gegevens en telefoonnotities bij de BelastingTelefoon*
Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 3086. *Nader antwoord op vragen van het lid Omtzigt over het stopzetten van de kinderopvangtoeslag en de gevolgen daarvan en het inzagerecht van de burger in gegevens en telefoonnotities bij de BelastingTelefoon*
Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 251. *Antwoord op vragen van het lid Omtzigt over het bericht 'Fiscus blijft informatie achterhouden in rechtszaken om kinderopvangtoeslag'*
Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 58. *Antwoord op vragen van het lid Leijten over de verwachting dat meer ouders te maken hebben gehad met onterechte stopzetting van kinderopvangtoeslag dan eerder gedacht en het onderzoek naar andere CAF-onderzoeken*
Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 61. *Antwoord op vragen van het lid Azarkan over de verbijsterende CAF-affaire met de kinderopvangtoeslag*
Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 62. *Antwoord op vragen van het lid Omtzigt over de kinderopvangtoeslag-affaire en alle aspecten daarvan*
Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2631. *Antwoord op vragen van het lid Leijten over morele corruptie bij de Belastingdienst door het stellen van een minimumbedrag voor het terugvorderen van toeslagen.*
Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 2990. *Antwoord op vragen van het lid Omtzigt over een ouder die tot de Raad van State moest doorprocederen om de kinderopvangtoeslag van 2013 en 2014 te krijgen, en nog lopende zaken van ouders*
Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 3151. *Antwoord op vragen van de leden Kwint en Leijten over onderzoek naar mogelijk discriminerende algoritmen door DUO.*
Kamervragen zonder Antwoord 2013/14, 2014Z03950. Mondelinge vragen van het lid Pieter Heerma (CDA) aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *gemeenten die de noodklok luiden over de negatieve gevolgen van de fraudewet in de sociale zekerheid*

Staatsbladen en Staatscouranten

Stb. 1996, 248 *Wet boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid*

Stb. 2004, 311 *Wet administratieve lastenverlichting en vereenvoudiging in socialeverzekeringswetten*

Stb. 2004, 455 *Wet kinderopvang*

Stb. 2005, 344 *Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen*

Stb. 2005, 692 *Wijziging Uitvoeringsbesluit Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en enkele andere besluiten*

Stb. 2007, 555 *Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen*

Stb. 2009, 345 *Wet van 18 juli 2009 tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang*

Stb. 2009, 431 *Besluit van 16 oktober 2009, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 18 juli 2009 tot wijziging van de Wet kinderopvang in verband met een herziening van het stelsel van gastouderopvang (Stb. 2009, 345)*

Stb. 2011, 424 *Besluit van 16 september 2011 tot wijziging van het Besluit kinderopvangtoeslag en tegemoetkomingen in kosten kinderopvang in verband met het vastleggen van de verhouding tussen het aantal gewerkte uren en het aantal uren kinderopvang waarvoor kinderopvangtoeslag kan worden aangevraagd, het handhaven van de maximum uurprijs en het aanpassen van de inkomens- en percentagetabellen voor de kinderopvangtoeslag*

Stb. 2011, 573 *Wet van 24 november 2011, houdende de oprichting van het College voor de rechten van de mens (Wet College voor de rechten van de mens)*

Stb. 2011, 590 *Besluit aanpassing vergoeding en indexering rechtsbijstandverleners*

Stb. 2012, 484 *Besluit aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving*

Stb. 2012, 498 *Besluit van 11 oktober 2012, tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving*

Stb. 2012, 531 *Besluit van 24 oktober 2012 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving*

Stb. 2013, 345 *Besluit aanpassingen eigen bijdrage rechtzoekenden en vergoeding rechtsbijstandverleners*

Stb. 2013, 405 *Wet van 9 oktober 2013 tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekende zijnde gegevens*

Stb. 2013, 497 *Besluit van 25 november 2013 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen en enige andere wetten in verband met fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens*

Stb. 2013, 567 *Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit*

Stb. 2014, 320 *Besluit van 1 september 2014 tot wijziging van het Besluit SUWI in verband met regels voor fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens met inzet van SyRI*

Stb. 2016, 318 *Wet van 23 augustus 2016, houdende wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete*

Stb. 2016, 421 *Besluit van 27 oktober 2016 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 23 augustus 2016, houdende wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete (Stb. 318) en het Besluit van 19 september 2016, houdende wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten in verband met de mogelijkheid van een waarschuwing en een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (Stb. 342)*

Stb. 2016, 472 *Besluit van 26 november 2016 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Verzamelwet SZW 2017, een artikel van de Wet kinderbijslagvoorziening BES, een artikel van de Verzamelwet SZW 2015 en enige artikelen van de Wet van 23 augustus 2016, houdende wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete (Stb. 2016, 318)*
Stcrt. 1998, 203. *Overeenkomst gegevensuitwisseling Client Volg Communicatie Stelsel (CVCS)*
Stcrt. 2002, 2. *Regeling SUWI.*
Strct. 2009, 11. *Convenant tussen de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de Stichting Inlichtingenbureau*
Strct. 2010, 1126. *Beleidsregel Boete werknemer 2010*
Stcrt. 2012, 25939. *Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst/Toeslagen*
Stcrt. 2014, 26306. *Advies Raad van State inzake het ontwerpbesluit houdende regels voor fraudeaanpak door gegevensuitwisselingen en het effectief gebruik van binnen de overheid bekend zijnde gegevens (Besluit SyRI)*
Stcrt. 2015, 30280. *Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels.*
Stcrt. 2019, 64418. *Besluit inzake lijst van verwerkingen van persoonsgegevens waarvoor een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA) verplicht is, Autoriteit Persoonsgegevens*

Geraadpleegde websites

Inleiding
UWV in vogelvlucht
Feiten en cijfers | Over de SVB | SVB
Visuals | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)
Toeslagen in aantallen | Over ons werk | Over Dienst Toeslagen (overtoeslagen.nl)
StatLine (cbs.nl)

Hoofdstuk 3
Open brief aan informateur Plasterk | Nieuwsbericht | Raad voor het Openbaar Bestuur (raadopenbaarbestuur.nl)
Rijksoverheid Concepttekst Awir

Hoofdstuk 4
Het bepalen van de mate van verwijtbaarheid (SB1244) - SVB Beleidsregels (overheid.nl)

Hoofdstuk 5
VVD en Tweede Kamerverkiezingen 2010 - Parlement.com
CDA en Tweede Kamerverkiezingen 2010 - Parlement.com
PVV en Tweede Kamerverkiezingen 2010 - Parlement.com
Verkiezingsprogramma's doorgerekend: Keuzes in Kaart 2011-2015 | CPB.nl
Bijstandsfraude per provincie, gemeentegrootte, regeling, bedrag, 2002-2008 | CBS
UWV - Jaarverslag 2022
Incassoratio vorderingen algemene bijstand, 2013-2022 (definitief) | CBS

Hoofdstuk 6

7 op de 10 sociaal advocaten overwegen te stoppen: 'Dit is de prijs van tien jaar bezuinigen' - EenVandaag (avrotros.nl)
Rechtsbijstand op de schop, het verzet groeit (nos.nl)
Persoonlijke betalingsregeling toeslagen (belastingdienst.nl)
Hoe werkt minnelijke schuldsanering? (belastingdienst.nl)
Wettelijke schuldsanering (Wsnp) aanvragen | Wetten en regelingen | Rijksoverheid.nl

Hoofdstuk 7

Feiten en cijfers over de AP | Autoriteit Persoonsgegevens
510 staandehoudingen en de zelfversterkende feedback-loop – Ionica Smeets
Kenmerken van gedupeerde gezinnen toeslagenaffaire | CBS
Documenten bij herzien besluit Wob-verzoek Systeem Risico-indicatie (SyRI) en gebruikte risicomodellen | Publicatie | Rijksoverheid.nl
SyRI-wetgeving in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten voor de Mens (rechtspraak.nl)
Besluit tot boeteoplegging van de Autoriteit Persoonsgegevens | Besluit | Rijksoverheid.nl
Poolse arbeidsmigranten plegen op grote schaal uitkeringsfraude (nos.nl)
UWV verzamelde illegaal gegevens van uitkeringsgerechtigden (nos.nl)

Hoofdstuk 8

UWV Jaarverslag 2008
Verkiezingsprogramma's doorgerekend: Keuzes in Kaart 2011-2015 | CPB.nl
Bijstandsfraude per provincie, gemeentegrootte, regeling, bedrag, 2002-2008 | CBS

Hoofdstuk 9

Wat doet de Eerste Kamer - Eerste Kamer der Staten-Generaal
Belastingdienst hield documenten achter in slepende zaak (nos.nl)
Kinderombudsman: waarom hield Belastingdienst kinderopvangtoeslag in? (nos.nl)
Fiscus blijft informatie achterhouden in rechtszaken om kinderopvangtoeslag (trouw.nl)
Belastingdienst negeerde de wet veel langer dan eerder gemeld (trouw.nl)
Kritiek Ombudsman op Fraudewet (nos.nl)
'Fraudewet niet realistisch' (binnenlandsbestuur.nl)
Utrechtse wethouder tegen nieuwe fraudewet - RTV Utrecht
Den Besten (PvdA): fraudewet te streng (nos.nl)
Troonrede 2011 (volledige tekst) - Parlement.com
Ombudsman: duizenden gezinnen in problemen door onterecht stoppen toeslagen (volkskrant.nl)
Ombudsman hekelt harde en 'ongenuanceerde' aanpak door fiscus na directe stopzetting van kinderopvangtoeslag - NRC
Belastingdienst zette ten onrechte kinderopvangtoeslag stop (nos.nl)
Het Toeslagendrama in drie Aktes - HUMAN - VPRO

Legenda

Ieder hoofdstuk in dit boek kent dezelfde opbouw. Na de inleiding komen de volgende onderwerpen aan bod.

- Sociale zekerheid
- Toeslagen

Colofon

Tekst
Tweede Kamer, parlementaire enquêtecommissie
Fraudebeleid en Dienstverlening

Concept & Vormgeving
VormVijf

Drukwerk
Repro Tweede Kamer

Fotografie
Bas Kijzers

Het rapport is ook online te raadplegen via
https://www.tweedekamer.nl/pefd



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Blind voor mens en recht

Rapport parlementaire enquêtecommissie
Fraudebeleid en Dienstverlening

26 februari 2024